

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXX.

Fasc. 11.

MIKLÓS LÁSZLÓ

Az épített környezet védelmének szabályozása



SZEGED
2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA
POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

1. Bevezető

A természetes és az épített környezet védelme az egységes, integrált környezetjog tárgya. Fontos tartalmi elem, hogy a környezet általános védelme nem határolható el az emberi tevékenység révén létrejött építészeti, kulturális értékek védelmétől. A védelem a hagyományos, alapvetően közjogi eszközökön alapuló építési hatósági, azaz közigazgatási jogi tevékenység mellett új formákat, új jogi eszközöket is kapott. A kulturális örökségvédelmi szakmai és hatósági tevékenység, a régészet, a műemlékek és a természeti környezet védelmének összekapcsolódása korunkban teljeseedik ki. A közigazgatásban végbemenő változások mellett fokozódó társadalmi igény – egyben súlyos ellentmondások forrása – is az épített környezet védelme. A jelen tanulmány célja az alapvető fogalmak és szabályozási kérdések vázlatos áttekintése a jogászképzés számára.

A tanulmány a témakört – korábbi korokra tett utalások után – az 1937. évi első jelentősebb szabályozásától az 1964. évi újraszabályozáson keresztül az 1997. évi, illetve a 2001. évi integrált szabályozásig vizsgálja. A jogi szabályozás áttekintése mellett gyakorlati példákon keresztül kívántam megvilágítani e fontos, sokakat érintő, sokak életét befolyásoló környezetjogi és építészeti szakmai terület változásait. Az új, hatályos szabályozás célja a környezetvédelmi, a természetvédelmi, építészeti, illetve kulturális örökségvédelmi jogterületek összhangjának a kialakítása, illetve az ezen alapuló hatósági, jogalkalmazási gyakorlat harmonizációja.

Magyarországon az épített környezet védelmének szabályozása és gyakorlati, valóságos helyzete nem tartozik az általánosan elfogadott közjogi kérdéscsoportok közé. Amikor a témakör vizsgálódásához az első anyaggyűjtési kísérletekbe kezdtem még magam sem számítottam arra, hogy milyen élénk, olykor éles közjogi, közéleti, illetve szakmai vitákba láthatok bele. A környezetjog általános kérdéseitől eltérően az épített környezetről kialakult közvélekedés, társadalmi megítélés korántsem egységes, koherens. Ahogyan már a XIX. század magyar építészetében jelentős eltérések alakultak ki építészeti irányzatok, iskolák és nézőpontok között, úgy a mai építészeti irányzatokban is markáns különbségek mutatkoznak.

A tanulmány készítése során ezért el kellett dönteni, hogy figyelembe veszem-e az építész szakmában – valójában hivatásban – érzékelhető viták tapasztalatait, vagy eltekintve azoktól szigorúan véve a környezetjogi vonatkozásokat vizsgálom. Bármennyire próbáltam elhatárolódni a vitáktól, és a környezetvédelmi jog tágabb keretein belül maradni minduntalan összetalálkoztam a hatályos jogi szabályozás, a jogkövetés, az építészeti szakmai normák és az épületekben, építményekben megtestesült eredmények közötti eltérésekkel. Nem új problémáról van szó: a jog születésétől, kialakulásától, vagy az egyes biológusok által használt fogalom, a jogi evo-

lúció kezdetétől látható és megkülönböztethető kérdéskör a tényleges szabályozás és a jogalkalmazás közötti eltérés. A jogalkotói, „állami” cél gyakran alakul át a mindennapi jogalkalmazás során. A jogszociológia kimeríthetetlen vizsgálódási terepe a jogszabályok hatályosulása, érvényesülése, vagy ezek hiánya, a diszfunkciók megjelenése. Emiatt sem vonhattam ki vizsgálódásból az építészeti szempontok ütközéseit.

A tanulmány terjedelmi lehetősége, a tárgykör közjogi helyzete megkívánta, hogy a szakmai vitákon felülemelkedve a jelen, illetve a közeljövő számára fontosnak tűnő jogalkalmazási tapasztalatokra helyezzem a hangsúlyt. A dolgozatnak nem volt célja a régészeti szabályozás és a műkincsvédelem jogi helyzetének elemzése. Az építésügyi bírságot sem vizsgáltam részletesen, e témakör kutatása a környezetvédelmi bírságolás vizsgálata körében célszerű. A dolgozatnak nem volt tárgya a területfejlesztés és a területrendezés szabályozása sem.

Időszerűséget ad a témakör áttekintésének az épített környezet védelmének napjainkban tapasztalt megújulása, Szegeden például a maradandó értékeket felmutató *szecesszió* minta értékű megbecsülése. Évfordulók, fontos események erősítették a témakör elemzésének aktualitását: 50 éve, 1957-ben alakult meg az Országos Műemléki Főfelügyelőség, 2007-ben megalakult a Nemzeti Építészeti Tanács, a hazai építész szervezetek új tömörülése, az építésügyért felelős miniszter döntéseit megalapozó szakmai tanácsadó testülete.

2 Fogalmak, tárgymeghatározások

Az évezredek, évszázadok során létrehozott lakóházak, középületek, közlekedési, ipari és mezőgazdasági létesítmények megítélésének témaköre a XIX. század második felében, a nagy városépítések, településrendezések korában vált igazán fontos közüggé. Bár az ipari és a mezőgazdasági, másként: gazdasági épületeket még a XX. század közepén sem mindig kezelték „építészeti alkotásként”, ezek elhelyezése, viszonya más településrészekhez már ekkor fontos építésügyi kérdés lett. Az eltérő célú és korú épületek együttesként értelmezése, az építészeti, műemléki és természeti örökség integrált védelme főként a jelen ügye.

Az építészet mibenlétéről, céljáról évezredek óta polémia folyik. Általánosnak tekinthető, hogy zárt terek létrehozása, főként az emberi tartózkodás, tevékenység mesterségesen előállított terei tekinthetők építészeti alkotásnak. A fogalom a huszadik században kiteljesedett, hiszen e század hozta meg az emberi tartózkodás leggyakoribb terének, a lakásnak a tömeges, ipari méretű, széria jellegű előállítását. A házigyárak megjelenésével és technológiájuk gyors átalakulásával az építészeti érték fogalma minden építészeti, művi alkotás viszonylatában gyorsan megváltozott. Határvonal, egyetértés és kibékíthetetlennek tűnő viták forrása lett az ipari lakásépítés.

Az építészeti alkotások fogalomváltozása a jog számára is fontos tartalmi, tárgyi változásokat eredményezett. Az épületek, mint műalkotások mellett az építmé-

nyek, mint az emberi szükségletek kielégítésének eszközei is behatoltak az eredeti, az érintetlen természeti környezet valóságába. Napjainkra ezért már szinte alig találunk a Föld természeti környezetében valójában érintetlen, az emberi beavatkozástól mentes tájat, területrészt. Az ember, ha nem is épületekkel és építményekkel, de környezeti hatásokkal szinte mindenütt ott van a Föld, mint terep felszínén, a levegőben, a vízben és a földkéreg egyre mélyebb rétegeiben. Az ember ráadásul éppen a XX. században elindult, hogy a Föld körüli, az addig elérhetetlennek hitt világűrbeli környezetet is elsajátítsa.

A természetes környezetet érintő hatások, változások tárgymeghatározásában ezért csak egy elem az ember által létrehozott urbánus terek, térformák, építészeti megoldások vizsgálata és szabályozása. A másik irányú megközelítési lehetőség, a környezet fogalmának vizsgálata. A környezetvédelem gondolatának és első társadalmi megnyilvánulásainak kezdetén, a XIX. század végén, a XX. század első évtizedében elsősorban a természeti környezet egyes elemeit tekintették környezetnek. A környezetjogban, a rövid történeti áttekintésre vállalkozók gyakran jutottak arra a következtetésre, hogy az első környezetvédelmi, természetvédelmi szabályok túlságosan *emberközpontúak* voltak. A középkori, majd újkori erdővédelmi szabályozásokra gondolva, azonban e szabályok elsősorban az emberi használhatóság, *hasznosság* felől védtek tárgyuakat. Ám ha az első természetvédelmi intézkedésekre, a nemzeti parkokra, a madarak és a fák védelmének jelképi szintű védelmére tekintünk nem ilyen egyértelmű az emberközpontúság.

A környezetjogban a huszadik századi integrációs folyamatok hoztak tartalmi, fogalmi kiteljesedést. A gazdaságban és az ember tevékenységi struktúráiban kialakult a globalizáció fogalma és gyakorlata. Az ipari és a közlekedési a tevékenység mennyiségi ugrása, térbeli kiterjedése a környezetben is globális szintű változásokat eredményezett. Mindez alapjaiban változtatta meg az e témakört szabályozni, jogi korlátok közé szorítani szándékozó környezetvédelmi jogot. Napjainkra kialakult a globális, az integrált szabályozás elmélete és gyakorlata. Mára már nem csak egyes államok és kormányok, hanem az államok közösségei igyekeznek gátat szabni a környezetszennyezés, pusztítás mind nyilvánvalóbb káros következményeinek.

A természeti környezet veszélyeztetettsége mellett külön társadalmi és jogi keretek között fejlődött, változott az ember által létrehozott tudományos, kulturális és térbeli alkotások védelme. A műemlékvédelem, a művészettörténet, olykor a régészet szakmai, ágazati fejlődése csak a huszadik század második felében kezdett közeledni a természeti környezet védelmének kérdéseéhez. A szabályozás külön utakon fejlődése azért is szembeűnő, mivel az építészet történetében már évszázadok, sőt évezredek óta jelen volt az épület, mint mesterséges, művi alkotás és közvetlen környezetének, az udvarnak, a kertnek, a parknak a rendezési igénye, fontossága.

A hatályos törvényi meghatározásokból kiindulva *épített környezetnek* a tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve a környezet más részeitől el-

határolt épített (mesterséges) részt tekintjük, amely elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek a megteremtését szolgálja.

Az *épület* fogalmán a főként emberi tartózkodásra szolgáló építményt, teret körülhatároló szerkezetek együttesét értjük, amelyek konkrét célja a munkavégzés, a kapcsolódás, a pihenés, az ember általános tartózkodás helyszínének megteremtése, működtetése.

Az épülethez képest *műtárgyak* az épületnek nem minősülő építmények, hidak, tornyok, vezetékek, tartályok, tárolóhelyek és más műszaki alkotások.

Nyilvánvaló, hogy az épített környezet fogalma és jogi védelmének tartalma kiterjed az épületek együtteseire, az utcák, a terek térformáira, együttesére, történelmi képére és összhangjára, azaz a településekre, mint az épített és a természeti környezet sajátos megnyilvánulásaira. A települések, mint a kulturális örökség részei és helyszínei az emberi használat során felértékelődtek. A természeti környezettel, az ember szépség, harmónia iránti vágyával jobban összhangban lévő települések, műalkotások, épületek, kertek, általában „ingatlanok” mind a társadalmi értékítéletben, mind a konkrét, gazdasági előnyben kifejezhető pénzbeli értékben fölé emelkedtek környezet más elmeinek. Ezzel szemben a környezet, ezen belül az épített környezet jogi védelmének súlyponti problémájává vált a degradált településrészek, településformák rehabilitációja, megmentése, vagy átalakítása.

A települési környezet védelmére társadalmi mozgalmak, szakmai érdekvédelmi szerveződések alakultak ki, így a jogalkotásnak, valamint a közjogi gyakorlatnak erre is tekintettel kellett lennie. A városvédő, faluvédő társadalmi mozgalmak jelentősége elsősorban éppen abban áll, hogy a jog lehetőségeit, kereteit meghaladó eszközökkel segíthetik az épített környezet értékeinek megóvását. A téma fontosságát jelzi, hogy az Alkotmánybíróság is több alkalommal foglalkozott az épített környezettel összefüggő jogszabályok vizsgálatával.

3. Az épített környezet védelme szabályozásának változásai

Történelmünk során a város fogalma is sokat alakult, mára lényegében teljesen megváltozott. Érdekes módon mégis, a korokon átívelő városfogalmunk, viszonylag régi: „Tulajdonkép pedig a város, házaknak és utcáknak a szükséges falakkal és bástyákkal körülvett sokasága, a mely a jó és tisztességes megélésre kiváltságolva van.”¹

A városokig, különösen a felhőkarcolókkal jelzett megapoliszokig a szabályozás sokszínűsége volt a jellemző. A történelem során az ember az általa épített környezet szabályozását a legkülönbözőbb formákban, az írott, állami szabályozás története során a legváltozatosabb jogforrásokban teremtette meg, bár talán az eredményt tekintve helytállóbb volna a „kísérelte meg” kifejezés.

¹ WERBÖCZY ISTVÁN: *Tripartitum. Hármaskönyv*. A Franklin-Társulat Budapestén 1897-ben kiadott művének hasonmás kiadása, Szikra Nyomda, Pécs, 1989, 389–391. p.

Az ókori *Egyiptomban* az uralkodók saját elképzeléseit, hitét a papok és a hivatalnokok gyakran fejlett csillagászati és matematikai ismeretekkel segítették. A piramisok elhelyezése, tájolása és távolsága, a sziklasírok és templomok főhomlokzatának meghatározása egyaránt a hitéleti elvek alapján, elsősorban a napsugárzás változásait figyelembe véve történt meg. *Babilóniában* (később részben ennek nyomán *Arábiában*) már egészen a mai nagyvárosok többszintes beépítésére emlékeztető térformák alakultak ki, általában szigorú uralkodói előírások alapján. Ekkor még nem teljesen gazdasági, hanem védelmi szempontok alapján írták elő a királyok az építkezések *felfelé* történő kiterjesztését. A viszonylag kisebb területen elhelyezett népesség nagyobb eséllyel védekezhetett a külső támadók ellen.

Az ókori görög városállamokban templomok, jósdák, sztadiónok és mindenek előtt agorák, piacterek épültek a lakóházak között. Kialakult a Hippodámosz nevével jelzett „lejtős város” elmélete és évszázadokon keresztül meghatározó gyakorlata. Fejlett, részletes szabályozási rendszerek alakultak ki. Az ókori görög építések majdnem olyan élesen vitatkoztak egy-egy forma, ív alkalmazásáról, mint tették ezt az antik *időmértékes verselés* művelői. A hatalom megtestesítője, a királyi palota és a főtemplom, a mai székesegyház épülete ekkor került a városi tér legmagasabb szintjére. (Vagy, ha nem volt szintbeli különbség, akkor azt „megépítették”, azaz innen a várak és a templomtornyok *felfelé törekvése*).

Az időszámításunk előtti korok egyik nagy rejtélye, *Etruria* Krisztus előtt a VII. századtól, a római hódítások beolvasztási kísérleteinek betetőzéséig, azaz a Krisztus utáni IV. századig terjedő története. A rómaiak által ekkor már ismert kő és beton mellett elsősorban az élőhelyeiken elérhető kevésbé tartós tufát használták a fa és az agyag mellett, ami azzal járt, hogy kevés maradt fenn, ennek a hosszú időre előre mutató kornak az építészeti emlékeiből. Az általuk kialakított és megjelenített értékekből máig kiemelkedő az *atrium* a ma is alkalmazott *belső udvar* megteremtése. Az átriumos házak divatjától eltekintve, alapfogalmi jelentése ennek a tér *elhatárolása* és a tér *megnyitása*. Az átriumos ház falakkal határolja el a zavaró külvilágtól a családi lét intim tereit, egyben szabad felületekkel nyitja meg a zárt tereket a kíváncsi tekintetek elől elzárt *belső udvar*, kert, medence, közös terei felé. Az átrium ezért az általános emberi lényeg megnyilvánulása: *egyszerre akarok társadalmi szereplő és szuverén lény lenni*.

Az ókorban Róma csatornái, fürdői és vízvezetékei ügyében a császári rendeleteknek volt kitüntető szerepe. Gyakran egybeesett a fejlesztés forrásait megteremtő és a tervezésre, a megvalósításra legnagyobb hatást gyakorló uralkodó személye. Másképpen szólva: az utód olykor nem szívesen folytatta az elődje által elkezdett nagy építkezéseket. Ez a változó személet és gyakorlat a feudalizmus, a királyságok korában is gyakran előfordult. *Róma* pedig a maga majdnem évezrednyi példatárával bőséges tárháza az építészeti értékeknek. A beton, a daru, a csigasorok megjelenésnek kora egyben az uralkodói döntéshozatal kora. Ekkor kezd elhatárolódni a tervező, az engedélyező (elrendelő) és kivitelező fogalma. Róma következménye és valósága, hogy a közhasznót megjelenítő utak, hidak, csatornák, fürdők, vízvezetékek, piacok mellett kiterjedt együtteseket építenek katonai táborok és

villák számára. A kor tipikusan impériumot megjelenítő építészeti alkotása a *diadalív* és a *fórum*.

A feudális széttagoltság következtében a települések, elsősorban a városok státúumok, szabályrendeletek formájában kényszerültek rá az épített környezet legfontosabb szabályainak megalkotására és szigorú betartatására. Ennek gyakran nem is feltétlenül esztétikai, vagy stílusbeli okai voltak:

„A házhelyek ne keskenyítessenek többé, hanem inkább szélesítessenek, keskenyebb egy se légyen 10 ölnél...”² olvashatjuk ezt a fontos kívánalmat a Szeged Város Tanácsának 1819-es rendszabályából. Az akkoriban használt *bécsi öl* 1,896 m volt, és ez már egészen közel van a XX. század közepén országosan kialakított 14.00 méteres legkisebb családi házas telekszélességhez.

A polgárosodás kora a szabályrendeletek és a centralizáció kettősségét hozta el. A klasszicizmus Európában, de különösen Magyarországon a közösségi épületek, városházák, megyeházák sokaságát alkotta meg. Az ezen felülemelkedő, az ipari módszerek kialakítása felé elinduló eklektika a XIX. század végén, a XX. század elején átmenetet teremt a lakóházak, üzletek, bankok nagyvárosi arculatot eredményező korszaka felé.

Franz Kafka sohasem járt Amerikában. Egyező című regényében mégis olyan, szociográfiai, lélektani leírást ad az új kontinens városeszményéről, amelyet joggal tekinthetünk máig meghatározónak: „Valami nagy városnak kellett a közelben lennie, mert a szállodában, ahova Karl belépett, mindjárt az első terem hangos tömeg töltötte meg, és a büféasztal mögött, amely az egyik hosszanti és két oldalfal mentében húzódott, szüntelenül sok fehér köpenyes pincér szaladgált, és mégsem tudták a türelmetlen vendégeket kielégíteni, ...”³

A szükségletkielégítés, mint üzleti és társadalmi kategória előbb-utóbb utolérte az építészetet is. Kafka előrelátásának megfelelően az építészeti „tömeggyártás” elsőként az Egyesült Államokban, majd az erőteljesebben fejlődő európai és ázsiai államokban, Németországban, Franciaországban, Japánban, később lényegében Ázsia egészében tört magának utat. Az ókortól máig fontos természetes anyagok, a kő és a fa helyébe az acél, az alumínium, az üveg és mindenek előtt a beton lépett.

Ebben a történeti korszakban, a XIX. század ellentmondásokkal terhelt második felében jelent meg az építészeti értékek védelmének gondolata. A „bátran” bontó, robbantó császárkor vadhajtsái után esztéták, amatőr műértők óvatoskodó felvetései nyomán kezdett rádöbbsenni a világ, hogy a tömegtermelés építészeti, bútorelőállítási divatja mellett kultúránk részeként illene kezelni, mindazt, amit elődeink évezredek alatt teremtettek.

Heinrich Schliemann (1822–1890) trójai kutatásai ezért nem egyszerűen a rétegek, a „törmelék”, a hulladék és a régészet nyelvrendszerének kialakítását jelentették, hanem a jelen és a múlt törékeny összhangjának megteremtése felé tett első és akkor még bizonytalannak tűnő lépéseit is. Franciaországban, Németországban szinte egy időben érkezett a felismerés, hogy a stílusokat keverő eklektika helyett

² *Szeged története* 2. Juhász Antal tanulmányából, Somogyi Könyvtár Szeged, 1985, 442. p.

³ FRANZ KAFKA: *Amerika*. Kriterion Kiadó, Bukarest 1971, 92. p.

természetesebb formák szükségesek. Az *európai szecesszió* Magyarországon sajátos anyagokkal, formákkal jelent meg. A növényi formák építészeti megjelenítőinek sorában Szegeden alkotott jelentőset Magyar Ede, a szegedi Reök-palota tervezője. Az 1906-ban tervezett épületről és tervezőjéről írta Bakonyi Tibor 1978-ban: „... minden részletében kristálytisza stílusegység uralkodik, a szecesszió leghumánusabb formakincsének, a virágmotívumoknak következetes alkalmazása révén.”⁴

A huszadik század első felében Németországban, Franciaországban, az Egyesült Államokban, ennek nyomán a skandináv országok egy részében, továbbá az egykori Szovjetunióban széles társadalmi igény keletkezett a tömeges lakásépítésre. Voltaképpen az így kialakult házgyár nem más, mint a lakásépítés Thonet-széke, vagy az autógyártás Fordja. A házgyári technológiát az 1960-as, 1970-es években a kelet-európai országokban is átvették. A deklarált társadalmi cél a városokba áramló nagyszámú lakos mennyiségi és minőségi lakásigényének kielégítése volt. A hagyományos technológiák relatív lassúsága és nagyobb területigénye a döntéshozók számára vonzóvá tette a házgyári technológiát. A tömeges előregyártás a paneltechnológia általánossá vált. A néhány évtizednyi házgyári építkezések elleni legfontosabb kritika az egyhangúság, a környezet jellegtelensége és a tömeggyártásból nem feltétlenül következő rossz minőség volt. A házgyár utáni korszak ezért már az előregyártás rugalmasabb, változatosabb technológiai megoldásait, a belső, anyagot és szerkezetet, mindenek előtt a környezeti minőséget érintő szempontokat helyezte előtérbe.

4. Az épített környezet védelmének helye a jogrendszerben

A környezetjog kialakulása előtti korokban az építési jog a közjog és a magánjog keresztútjain alakult ki. A tulajdonjog, a hasznosítás joga az ingatlanok tekintetében az építéshez, a telek és a felépítmény fogalmának kialakulásához vezetett el. Az építéshez való jog tehát eredendően civiljogi gyökerekkel rendelkezik. A korai építési jogszabályokban is megfigyelhető azonban a térformák, a települési adottságok és a magánjogi szempontok összehangolásának igénye. A római birodalom, majd a német-római császárság városépítési szokásaiban, jogrendjében elsősorban az épület, az épületek tömegének, telken elhelyezésének, magasságának, külső arányainak közjogi meghatározása, szabályozása került előtérbe. A városoknak évszázadokon keresztül a közlekedési, kereskedelmi, igazgatási funkciók mellett *védelmi* feladatai is voltak. A tárolás, a folyamatosan működő kézművesség alapoz-

⁴ BAKONYI TIBOR: Egy darabka Párizs Szegeden. A Kisteleki Alapítvány 1978. évi pályázatára készült tanulmány. Közzölte a *SZEGED* c. folyóirat 2007. 7–8. száma 31. p. Bakonyi Tibor (1934–1982) Szegeden tevékenykedő építész volt. Tervezői munkája mellett az értékek megbecsülésében is jelentőset alkotott. Könyvekben, tanulmányokban adta közre Magyar Ede és Lechner Ödön munkásságának összefoglalását.

ta meg a hosszas háborúskodások idején a települések, országrészek védelmi képességeit.

A *védelmi* szempontok, beleértve a rendészeti, tűzvédelmi szempontokat szintén közjogi szabályozást tettek szükségessé. Ez hozta magával, hogy Európa számos országában – Magyarországon is – a helyhatóságok az állam érdekeit is megjelenítették a statútumokban. A védelmi, rendészeti szempontok miatt számos településen szabályozták az épületek egymáshoz való távolságát, egyáltalán egymás mellé építhetőségét, legfőbb anyagain, a szinteket és a párkánymagasságokat. A főként kőből, cserépfedéssel építkező városainkban a házak távolsága, magassága, arányai voltak a szabályozás főbb tárgyi elemei, de a vályogból, nádból, a még bőséges fából építkező vidékeken, például az Alföldön központi kérdés lett a szabályrendeletekben a tűz megelőzése, illetve a csapadékvíz elvezetése.

A XIX. század második fele a nagyvárosok, a nagyipar és a tömeges lakásépítés kezdetének a korszaka. A világ legnagyobb városai, köztük a magyar főváros, Budapest is ekkor vált olyan léptékűvé, amely a korábbiaknál tudatosabb városrendezés szükségességét eredményezte. A természeti környezeti hatások és a nagyvárosok kiépítési kérdései vidéken is jelentős változásokat eredményeztek. Szeged az 1879-es árvíz következtében jelentős mértékű károkat szenvedett, lényegében az egész várost újjá kellett építeni. A gazdaság fejlődése hozta magával, hogy előbbutóbb a települések szintjéről országos szintre emelkedett az építési ügyek szabályozása. Az állami centralizáció gyorsan utat talált magának e kérdésben is.

Erdei Ferenc nem a jogi szabályozás, hanem a hagyományok, az értékek tisztelte szempontjából foglalkozott a témakörrel. Városfogalmunk, városeszményünk megfogalmazásában világosan leírta az ókori fórumrendszerű városközpontok szerepét, majd ennek változásait a középkorban, illetve a magyarországi, alföldi városokban. Szegedről szólva írta, de általánosnak tekinthető megállapítása a XIX. századi városközpontokról: „Azután a XIX. században megszépültek ezek a terek, és kezdtek felvenni a szerepükhöz illő architektúra vonásait: kikövezték a tereket, körülötte reprezentáns épületek emelkedtek: klasszicizáló középületek és nagyrészt hasonló stílusban épült üzletházak és magánlakások.”⁵

Erdei Ferenc a stílus kérdésében talán kicsit szűk körben vizsgálódott, de tény, hogy a XIX. század vége hozta meg azt a településszerkezeti robbanást, amely szükségessé tette az építkezések rendjének egységes, állami szintű szabályozását. A városiasodás, az urbanizáció az emberek mind nagyobb számú beköltözésével járt együtt. Az urbanizáció problémái a zsúfoltság, a növényzet csökkenése, a közlekedés lelassulása, megbénulása a jogot is érintő következményekkel jártak. „A problémák mérséklése, esetleg megszüntetése komoly feladatot jelentett a várostervezés, az építéset, a városigazgatás és különösen az építésügyi igazgatás számára.”⁶

⁵ ERDEI FERENC: *Város és vidéke*. Magyarország felfedezése. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1971. 65. p.

⁶ BLÁZSIK RAJMUND, URBÁN ANDRÁS: Az építésügyi igazgatás aktuális kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 1995. december, 712. p.

Az építési jog, vagy ahogy mára e fogalom átalakult, az épített környezet védelme a XX. században egyértelműen közjogi kérdés, állami feladat és szabályozási témakör lett. A század első felére jellemző szektorális, ágazati jogi jelleg a kulturális világörökség védelmi nemzetközi szabályozás hatására változott meg. Mindezek előtt az 1972. november 16-án Párizsban aláírt „Egyezmény a világ kulturális és természeti örökségének védelméről” szóló UNESCO dokumentum elfogadása eredményezte, hogy az épített környezet védelme, a kulturális örökségvédelem és a környezetvédelem jogi szabályozása a *közjog egységes, önálló fejezetévé* vált.

5. A mai szabályozás közvetlen előzményei

A magyar közjogban hosszas előzmények és próbálkozások után az egységes szabályozás bevezetése az 1937. évi VI. törvénycikk hatályba lépésével történt meg. Már a jogszabály címe is szemléletváltásra utal: „a városrendezésről és az építésügyről” szóló törvény született. A jogszabály tartalma, rendelkezései, további jogalkotási és végrehajtási feladatokat eredetető rendelkezései akár önálló tanulmányt is megérdemelnének.

A legfontosabb elem, hogy a törvénycikk bevezette az építési jogban a városrendezés, a telekalakítás, a kisajátítás, az építési engedélyezés, az építési hatóság és hites mérnök korábban másutt, részben, vagy elnagyoltan szabályozott fogalmait, de főként e fogalmak egységes rendszerét. A polgári jog és a közjog elhatárolására kifejezetten utalva deklarálta, hogy a teleknyilvántartás és az építési engedély nem dönti el a polgári jogi igényt. Előírta a törvény az általános rendezési terv 1:5000, a részletes rendezési terv 1:1000 méretarányú vázrajzainak elkészítési kötelezettségét. A felmérések újbóli előírásával lezárta az első világháború utáni eltéréseket, településkategóriák közötti különbségeket.

Az így pontosított, vagy újból elkészített alaptérképek, vázrajzok lényegében máig meghatározói lettek az építési jognak. Így szűnt meg az „ereszcsurgás” intézménye, amely korábban évszázadokig az épület falsíkjától távolabb engedte meghúzni a telekhatárt. Az új vázrajzokon már nemcsak a telkek és az épületek, építmények kontúrjait, hanem a közműveket és az utakat is fel kellett tüntetni. A törvénycikk írta elő a felmérés tűrési kötelezettségét és a berendezéseknek a felmérésekhez szükséges ideig történő „ott tartását”.

E jogszabály alakította ki a sorrendet, azt, hogy a telek megosztása, a telekalakítás megelőzi az építési engedélyezést. A minimális telekméretet még 800 négyzetgölg mértékben határozta meg. Több telek kialakítása esetén nem az ingatlan tulajdonos, hanem a törvényhatósági bizottság, esetenként a képviselőtestület döntött. A városfejlesztési kérdésekhez kapcsolódva részletesen szabályozta a kisajátítás, az értékelés, a kártalanítás céljait, jogcímeit és eljárási kérdéseit. Alaptételként rögzí-

tette a törvény, hogy: „Építéshez, valamint épület használatbavételéhez az építésügyi hatóság engedélye szükséges.”⁷

A jogszabály az építési engedély feltételeként szinte minden, ma is meglévő előfeltételt meghatározott. A bemutatott tervnek meg kellett felelnie az építési szabályoknak, a rendezési tervnek. Az építkezésnél az Adriai-tenger feletti szintmagasságot írta elő, ennek érdekében közhiteles szintezési alappontokat kellett figyelembe venni a településeken, ezeket védte is. Az engedély megtagadásának legfőbb jogcíme a városrendezési céllal ellentétés megoldás. *Környezeti szempontok* is megjelentek a törvénycikkben, mivel kötelező fűtési mód előírása volt lehetséges az égési termékektől mentes területeken. Az építésügyi hatóságnak meg kellett tagadnia az engedély kiadását, ha a szomszéd telekre „tilos áthatást idéző” az építkezés, vagy a berendezés. E körbe tartozó hatásnak ítélte a jogszabály a víz, a gőz, a füst, a korom, hő, bűz, zaj, rázkódtatás következményeit. Lényegében tehát a mai környezetet veszélyeztető tényezőket, anélkül, hogy a gyűjtőfogalmat használta volna.

A korabeli *építésügyi hatóságok* a törvénycikk szerint: első fokon a városokban a polgármester, községekben a főszolgabíró. Másodfokon Budapesten a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, városokban a közigazgatási bizottság építésügyi albizottsága, megyei városokban és községekben az alispán.

A *hites mérnöki* intézményt az iparügyi miniszter rendelete vezette be, feladata szakvélemény készítése volt a hiteles tények megállapítása érdekében. Jogosítványát a pályázat útján nyerhette el az iparügyi minisztertől. Különleges építményeket csak a hites mérnök közreműködése alapján lehetett engedélyezni.

Szankciókat a törvénycikk az építési engedély nélküli telekfelosztás, építés, használatbavétel eseteire tett lehetővé, vagy ha az építési engedély feltételeit nem tartották be. Ezek az esetek kihágásnak minősültek és pénzbüntetést szabhatott ki a rendőrség, mint közigazgatási hatóság. Közérdekből a bírság kéthónapos elzárásra volt változtatható!

A mai szabályozáshoz vezető következő fontos lépés az építésügyről szóló *1964. évi III. törvény* volt. Az 1965. január hó 1. napján hatályba lépett törvény az 1937. évi és azt követő törvényeket hatályon kívül helyezte. A törvény az építésügyi igazgatás leírásával kezdődik, amelybe beleértette a szabályozást, az engedélyezést és az ellenőrzést, beleértve az építőipari tevékenység, sőt a kutatás és kísérletezés összehangolását is.

A törvény bevezette a *regionális tervek* fogalmát, az ország meghatározott részeire, és településhálózatról írt. A jogszabály a települések rendezési terveit megelőző rendezési programok megállapítását írta elő. Az általános rendezési terv (ÁRT) nevesített funkciója lett az épített környezet és a természeti értékek védelme, továbbfejlesztése. A rendezési tervek típusai megmaradtak, viszont új engedélyforma, az *elvi építési engedély* jelent meg. Az építési engedély köteles tevé-

⁷ 1937. évi VI. törvénycikk 19. § (1) bekezdés.

kenységeket a törvény és végrehajtási rendelete, minden korábbinál részletesebben határozta meg.

Az eltérő építési szabályok alkalmazását lehetővé tevő építési övezetek kialakítása a helyi tanácsok hatáskörében történhetett meg. A törvény felhatalmazása nyomán elkészült az Országos Építügyi Szabályzat (OÉSZ). A korábbi statútumi szabályozás szintetizálása nem zárta ki azonban a helyi építügyi szabályzatok tanácsi rendelettel történő elfogadását. A centralizáció abban nyilvánult meg, hogy a helyi rendeletek nem mondhattak ellent az OÉSZ-nek. A legkisebb telekszélesség 14 méter lett. A telkekre övezetek szerint eltérő beépítési arányt állapítottak meg. A szabályozásban megjelent a beépítési mód fogalma, ilyen például a sorházas, a zárt sorú és a szabadonálló beépítés.

Az *építési hatóság* tekintetében annyi változás történt, hogy fő szabályként a helyi tanácsok szakigazgatási szervei, az építési, később műszaki osztályok voltak az első fokon, a megyei tanácsok hasonló osztályai a másodfokon eljáró hatóságok. A tervezési jogosultságot mérnöki, vagy technikus oklevél birtokában a megyei tanácsoknál történő bejegyzéssel lehetett megszerezni. A képzettség a tervezői jogosultság terjedelmét is meghatározta, azaz a mérnöki tudást e szabályozás is megbecsülte. Kivitelezésre az építőmester, az ács, vagy köműves mester volt jogosult, többszintes építkezésnél mérnök irányításával és műszaki ellenőrzéssel. Hamarosan kialakult mindezek képesítési szabályozása és vizsgarendje.

Megyei szinten működtek az Építéstervezési Szakértői Bizottságok, amelyek az építési engedélyezés előtt szakértők és a hatóság képviselőinek közreműködésével véleményezték a terveket. A tervtanács üléseire azonban sem a tervezőt, sem az építtetőt nem hívták meg. A bizottságra vonatkozó szabályozás többször változott. Az Alkotmánybíróság a 10/1991. (III. 22.) AB határozatában alkotmányellenesnek minősítette a bizottságról szóló 4/1986. (III. 20.) ÉVM rendeletet, amely törvényi felhatalmazás nélkül meghozott rendelet volt.

Az engedély megadásának törvényi tilalmai az 1937. évi szabályozáshoz képest elsősorban a nyelvezet tekintetében változtak. Az 1964. évi szabályozás tovább részletezte a környezeti ártalmak előzetes értékelési kötelezettségét. A szomszéd telekre való „áthatás” helyett az épület, építmény környezetében várható hatásokat kellett vizsgálni. A korábbi szomszédjogi szabályozás természetesen még nagyon sokáig élt az emberek jogtudatában.

Az épített környezet védelmére a jogszabály fokozottabb figyelmet fordított. Az engedélyt tiltó szempontok sorában megjelentek a műemléki szempontok is. Műemléket érintő építési munka engedélyezése előtt be kellett szerezni az Országos Műemléki Hivatal (OMF) előzetes engedélyét is. Ezzel a műemlékek tekintetében két szakaszos engedélyezési eljárás alakult ki, amely az első fokú építési hatóság szerepét a gyakorlatban egyre inkább formálissá tette.

Említést kell tenni a törvény végrehajtása során az anyagok, szerkezetek engedélyezési feltételeiről. Az alkalmazott építőanyagok, szerkezetek összetevőit, minőségét az engedélyezési tervben és a műszaki leírásban pontosan meg kellett határozni, ezekből a legfontosabbakat a kiadott építési engedély is tartalmazta. Az épí-

tési szükségletek gyors növekedése olykor nem kellően átgondolt műszaki megoldásokat eredményezett. Ezek felismerése után egyes anyagok tilalma jelent meg a szabályozásban. A bauxitbeton tilalma erre a legérdekesebb példa. A bauxit és a cement keverékéből készült szerkezetek az évek során elveszíthették szilárdságukat, emiatt nem is egyszerűen tilalmat kellett bevezetni, hanem az ebből készült épületeket országos felülvizsgálat alá vették, és elkezdték szükség szerinti átépítésüket.

Viszonylag kiterjedt példatára volt az 1964. évi szabályozás érvényesülési gondjainak. „A legnagyobb problémát az engedély nélkül, vagy az engedélytől lényeges eltéréssel kialakított építmények, majd fennmaradási engedéllyel történő véglegesítése, illetőleg a bontási kötelezettséget előíró határozatok végrehajtásának elmaradása okozza.”⁸ A jogkövetés hiánya jogalkotási követelésben is megnyilvánult: „2. Az építésrendészeti bírság a fennmaradási engedély megadása esetén is legyen kiszabható. A KTM e tárgyban adjon ki miniszteri rendeletet.”⁹ A javaslatot nem követte közvetlen jogalkotási lépés: eltekintve a miniszteri rendelet, mint végrehajtási jogforrás nem megfelelő szintjétől, a javaslatban ellentmondás rejtőzik, mivel a fennmaradás engedélyezése az épített környezetbe való beilleszthetőség elismerése. Az engedély nélküli tevékenység, az eltérés: elsősorban mulasztás, nem feltétlenül az épített környezet védelme anyagi jogának a megsértése.

Az építési hatóságok a nem műemléki épületeknél is meghatároztak bizonyos esztétikai szempontokat, az utcaképet, a településszerkezetet befolyásoló alapelemekben, a színek, formák, egyes homlokzati elemek esetében. A műemléki védettséget élvező épületeknél és környezetükben a korhűségre törekvés műszaki és művészeti követelményeket eredményezett. A műemlékeknél az eredeti rendeltetésnek megfelelő állapot elérése volt a cél, eltérni csak az OMF engedélyével lehetett.

A jegyzékek, nyilvántartások rendszere a földhivatali ingatlan nyilvántartás mai rendszerének kialakulásáig a korábbival lényegében megegyező volt. A telekkönyvet a bíróságok mellett vezették, a lakásnyilvántartást pedig az építési hatóságok. Az OMF vezette a műemlékek nyilvántartását. Bevezették még az állami tulajdonú ingatlanok, a honvédelmi létesítmények, a közlekedési infrastruktúra, például a hidak önálló nyilvántartását is. A vízügyi igazgatóságok tartották nyilván a sajátos engedélyformának tekintett vízjogi engedély alapján megvalósult vízlétesítményeket. A közlekedési létesítményekről, honvédelmi, rendészeti épületekről többnyire a fenntartó szervezetek vezettek, esetenként titkos nyilvántartásokat.

Ma *hatályos* építési jogszabályaink rendszere a törvényi szintű keretszabályozásra és a kormányrendelet szintű végrehajtási szabályozásra épül. Természetesen a törvény keretei között kiterjedt lehetőségei vannak a települési önkormányzatoknak az építési szabályok helyi szabályozására is, önkormányzati rendelet formájában. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényre is tekintet-

⁸ BLÁZSIK RAJMUND, URBÁN ANDRÁS: i. m. 715. p.

⁹ SZABÓ LAJOS: JAVASLATOK egyes építésügyi-igazgatási deregulációs feladatok elvégzésére. *Magyar Közigazgatás*, 1995. július–augusztus, 450. p.

tel született meg az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről. Ez a két törvény sajátos tárgyi megfelelője a környezet védelmének általános kérdéseiről szóló 1995. évi LIII. törvénynek, és az 1996. évi LIII. törvénynek, természetvédelmi törvényünknek. Az építési jog „rendszere” a 2006. évi CXX. törvény módosító rendelkezéseivel alakította ki mai formáját.

A kulturális örökség régészeti értékeinek feltárásáról és megővéséről napjainkig a múzeumok gondoskodtak. A Magyar Nemzeti Múzeum már 1802-től foglalkozott e témakörrel, ennek nyomán a vidéki múzeumok folytatták a leletmentést és a bemutatást. Ennek jogi alapját a közgyűjteményekről szóló 1929. évi XI. törvény jelentette.

1949-ben a múzeumokat államosították. Az 1949. évi 13. számú törvényerejű rendelet szabályozta a múzeumok további tevékenységét, de rendelkezett a műemlékek védelméről is.

A részletszabályok számos elemének változása után az 1990-es évek második felében törvényi szintű újraszabályozásra volt szükség. A műemlékvédelemről az 1997. évi LIV. törvény, a kulturális javak védelméről az 1997. évi CXL. törvény foglalta össze a megváltozott követelményeket. Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz, az épített környezet és a kulturális örökség fogalmának változása, teljes újraértelmezése vezetett el a 2001. évi LXIV. törvény, a kulturális örökségvédelmi jogszabály elfogadásához. A társulási megállapodás mellett figyelembe kellett venni a Tanács 3911/92/EGK számú rendeletét a kulturális javak kivételéről.

6. Környezetvédelem és épített környezet

Az építési jogszabályok és a kulturális örökségvédelmi jogszabályok összehangolása a környezetvédelmi törvény logikája mentén fejlődött. Az 1995. évi LIII. törvény megteremtette az általános összefüggéseket, bevezetőjében utalt a külön jogszabályt igénylő témakörökre, közte az épített környezet védelmére.¹⁰

A környezetvédelmi törvény által meghatározott fogalmak: környezethasználat, hatásterület, a környezeti elemek és a védelmi övezetek megfogalmazása már konkrétan is utal az építési szabályozás korábban kialakult fogalmaira. Úgy tekinthető, hogy az építési jog hatott a környezetvédelmi jogra. A környezetvédelmi szempontok alapján kialakított védelmi övezetekben, tilalmak, építési, anyagfelhasználási és területhasználati korlátozásokat lehet alkalmazni, méréseket, megfigyeléseket lehet végezni. A környezeti tárgyú védelmi övezet védőterület és védőtávolság egyaránt lehet.

Hasonló jellegű szabályozás az egyes környezeti adatok ingatlan nyilvántartási bejegyzésének a lehetősége. A tartós környezeti kár tényének és mértékének bejegyzési kötelezettsége mellett megjelent a védelmi övezet bejegyzése is. Mindketnél a bíróság is kérheti a bejegyzést. Törlési eljárást a hatóság, a bíróság és az

¹⁰ 1995. évi LIII. törvény 3. § (1) bekezdés e) pontja.

ingatlantulajdonos kezdeményezhet. A környezet igénybevétele szempontjából jelentős beruházások, meghatározott nagyságrendű üzemi és szolgáltatási tevékenységek esetében a környezeti hatásvizsgálatot elbíráló hatósági határozatban is rendelkezni kell a védelmi övezetekről. Ugyanez vonatkozik az egységes környezethasználati engedélyre is.

Az integrált környezetvédelmi eljárások és engedélyek mellett a legtöbb szektorális környezetvédelmi, természetvédelmi és vízjogi szabályozás is tartalmaz az épített környezetet érintő előírásokat.

A *levegő védelmére* vonatkozóan a környezetvédelmi törvény mellett a 21/2001. (II. 14.) Korm. számú rendelet tartalmaz ilyen jellegű szabályokat. A légszennyező forrás létesítése, működtetése előtt az engedélyezési eljárásban vizsgálni kell a légszennyező tevékenység hatásterületét. A hatásterület vizsgálata alapján a jelentős, közepes és csekély légszennyező hatást okozó üzemi tevékenységek környezetében levegővédelmi övezetet kell kialakítani. A legnagyobb légszennyező üzemek körül 500–1000 méter, a közepes szennyezőknél 300–600 méter, csekély szennyezőknél 50–100 méter között kell kijelölni a levegővédelmi övezetet. A védelmi övezetről a felügyelőség saját engedélyezési eljárásaiban dönt.

Építési munka esetén a felügyelőség szakhatósági állásfoglalását az építési hatóság szerzi be és építi be az engedélybe. Fontos, hogy védelmi övezetet autópályák, autóutak, országos közutak mentén is ki kell alakítani. A levegővédelmi övezet területén tilos lakó-, üdülő-, oktatási és egészségügyi, azaz állandó emberi tartózkodásra szolgáló épületet építeni, működtetni. Az övezet kialakításának költségeit a légszennyező tevékenységet végző állja. Az övezet adatait a hatóság megkezesésére az ingatlan nyilvántartásban is fel kell tüntetni.

Zajvédelmi szempontból hasonló jellegű szabályozás érvényesül. A 12/1983. (V. 12.) MT számú rendelet alapján már a településrendezési terveket úgy kell elkészíteni, hogy a védett létesítmények körében a zaj és a rezgés ne haladja meg a határértéket. Csendes övezet jelölhető ki a védett oktatási és egészségügyi intézmények körül. A zajgátló védőterület kijelölésének célja a zajt okozó üzem, vagy tevékenység fizikai lehatárolása a lakó- és intézményterületről. Ezt az építési hatóság a felügyelőség véleményének figyelembe vételével rendeli el.

A *hulladékgazdálkodás* szabályozásában szintén ismert a védőterület, a védőtávolság intézménye. A 2000. évi XLIII. törvény, a hulladékgazdálkodási törvény alapján a rendezési tervek készítésénél, illetve a létesítmények engedélyezésénél kell kialakítani az 1000–2000 méter védőtávolságot egyes hulladékkezelő, ártalmatlanító telepek körül. A védőtávolság konkrét mértéke a telephelyen kezelt hulladékok veszélyességétől és a hulladékkezelési technológiától függ. A védőterületen állandó emberi tartózkodás céljára szolgáló épületek nem építhetők, nem működtethetők. A területen növénytermesztési és állattartási korlátozások is előírhatók.

A *víz védelmére* vonatkozó szabályozások szintén ismerik a védőterület fogalmát. Az 1995. évi LVII. törvény, a vízgazdálkodási törvény és végrehajtási rendeletei a felszíni és a felszín alatti víz védelmében különféle védőtávolságokat, terüle-

teket tartalmaznak. Ismert az árvízvédelmi létesítmények, és a folyók hullámterének építési korlátozása. Az ivóvízbázisok körül a felszíni szennyezések megelőzésére kell védőterületet előírni az engedélyekben. A felszín alatti víz védelmére a védőidom kijelölése és ingatlan nyilvántartási bejegyzése szükséges. A felszín alatti közeg védelmére a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet írta elő az 5 évet meghaladó mentesítés esetében a tartós környezeti kár ingatlan nyilvántartási bejegyzését. Ez a hatóság számára a bekövetkezett kár esetén kötelező, a bíróság kérheti a bejegyzést. Törlést az ingatlan tulajdonosa is kérhet, amennyiben a tartós környezeti kár megszűnt és ezt akkreditált laboratóriumi vizsgálati eredménnyel alátámasztotta.

Az építészeti és a környezeti értékek integrált védelmének fontosságát a jogalkotók, a környezetvédők mellett a magyar építésztársadalom is felismerte. Jól tükrözte ezt a Nemzeti Építészeti Tanács 2007. évi alakuló nyilatkozata, amelyben az építészet fogalmának meghatározása után „aláírói kinyilvánítják, hogy...

- az épített és természeti környezet minősége, a táj és ennek részeként örökségünk tiszteletben tartása, az építmények jó minősége és szerves illeszkedésük a környezetbe közügy;
- az építészet alapvetően és hagyományosan alkalmas a környezet természeti, kulturális, műszaki és gazdasági, valamint esztétikai összetevőinek integrálására az emberhez méltó, jó életminőség kereteinek létrehozására;
- a folyamatnak, amely a településfejlesztési koncepció megalkotásától a településrendezésen, valamint az építészeti tervezésen és kivitelezésen át elvezet egészen az egyes értékek védetté nyilvánításáig, a fenntartható fejlődés elvein és egyre erősödő társadalmi konszenzuson kell alapulnia.”¹¹

7. Természetvédelem és épített környezet

A természeti környezet egyes elemeit az ember épületeinek funkciója, védelme érdekében régóta felhasználta. A várak, kastélyok, gyakran települések körüli vízfolyások, árkok, mesterséges tavak a folyamatos vízpótlást és a védelmet egyaránt szolgálták. A kert már az ókorban sem csak a haszonnövények termesztésére, igen korán díszítésre is szolgált. A díszkertekből azután fokozatosan kialakultak a védett növénytársulások, az arborétumok, amelyeknél a díszítő funkció a megőrzés és bemutatás igényével találkozott.

Az építési folyamatokat korábban jellemző iparszerű tömegtermeléssel szemben az utóbbi évtizedben hazánkban megjelentek a dombházak, földházak, a napkollektorok, szélérőművek. Magyarországi példa erre a Pest megyei Máriahalom faházainak sora, vagy a Bönyben épült dombház. A példák is jelzik, hogy az angol nyelvben az 1880-as években megjelent „modern” szónak a jelentése mára igen-

¹¹ A nyilatkozat a *Magyar Építőművészet* c. folyóirat 2007/7. számának önálló melléklete.

csak átalakult. Ezt a tudomány nézőpontjának változása is jelezte. Tóth Zoltán egyetemi tanár a hagyományos értékek és az új viszonyának változásáról írta: „A modernizáció általános térhódításával párhuzamosan általános tendenciaként fordult a figyelem ismét a hagyományos értékek felé.”¹²

Az 1972. évi UNESCO-egyezmény a kulturális és a természeti értékek védelméről nemzetközi jogi forrást jelentett a magyar szabályozás számára is. A nemzetközi egyezmények sora foglalkozott, foglalkozik a vadon élő állatok védelmével. Az Európai Unió a Natura 2000 programban és szabályozásban a nemzetközi megállapodásoknál is szigorúbban szabályozta védett területek témakörét. Végso soron a természeti környezet és az épített környezet egymással összehangolt védelmének éppen az a célja, hogy mindkét kategória értékei fennmaradjanak a jövő számára. Még a természeti értékek és a természeti környezet használatában sincs teljes körű közmegegyezés. Az természet és a települések, az épületek és környezetük összhangjának megteremtésében is a szabályozáson túlterjedő magatartásra, társadalmi tevékenységre van szükség.

A korai természetvédelmi szabályozások az erdő, majd a vízi környezet védelmével fokozatosan kialakították a védelem tárgyi fogalmkörét. Hatályos természetvédelmi törvényünk, az 1996. évi LIII. törvény *természeti érték* fogalmán természeti erőforrást, élővilágot és az élővilág élettelen környezetét is érti. A természeti terület fogalma alatt pedig a természetközeli állapotot érti a törvény. Mindebből vezeti le a védett természeti érték fogalmát, amely alatt a védett, a fokozottan védett élő szervezet egyedét, fejlődési alakját, szakaszát, származékát, életközösségeit, továbbá a barlangot, ásványt tekinti a természetvédelem tárgyi hatálya alá tartozónak.

A természeti értékek és az építészeti értékek együttese, a védett parkok, kertek, műemléki környezetek, szobrok, domborművek, sőt temetők a természetvédelem és a műemlékvédelem, kulturális örökségvédelem speciális esetei. Azt a kérdést, hogy melyik előzi meg a másikat, egyáltalán megelőzi-e, a védelem elrendelésénél kell vizsgálni. Cél a védelem egyensúlyának az elérése. A védettségi szint meghatározása és elérése az Alkotmánybíróság ismert döntései¹³ nyomán azzal jár, hogy az elért védettségi színtről nem lehet visszalépni. Az államnak, az állami szerveknek nincs döntési szabadsága, hogy az elért természetvédelmi színtről visszalépjenek, azaz védetté nyilvánított értéket utólag, egyedi hatósági aktsussal kivégyenek a védelem hatálya alól. Az épített környezet védelménél ezzel szemben lehetséges indokolt esetben a védelem hatálya alól történő kivonás.

¹² TÓTH ZOLTÁN: *Építészet-városepítészet (Hagyomány és modernizáció)*. PONTE PRESS, Pécs 2001, 195. p.

¹³ Az Alkotmánybíróság 29/1994. (V. 20.) AB számú határozata, és a 48/1997. (X. 6.) AB számú határozata.

8. Az épített környezet védelme a nyilvántartásokban

Mind a természeti, mind az épített környezetre vonatkozó védelmi szabályozásoknak alapelve, hogy a védett területen, épületben és környezetében nem végezhető az azt zavaró, a védelem érvényesülését kizáró tevékenység. Mindkét jogterületen biztosítékot jelent a védelem tényének, jellegének és fokozatának az ingatlan nyilvántartásba történő bejegyzése.

Az épített környezet és a kulturális örökség védelmi jogszabályok érvényesítése az 1997. évi CXLI. törvény, az ingatlan-nyilvántartási törvény rendelkezésein keresztül is biztosítható. A törvény 17. § (1) bekezdése lehetővé teszi:

- a kisajátítás, telekalakítás tényének;
- az ingatlan jogi jellegének;
- az épület építésének, bontásának;
- a változási eljárás megkezdésének (pl. a védettségre szólóan);
- a tartós környezetkárosodás tényének, mértékének;
- az építési tilalomnak és korlátozásnak az ingatlan-nyilvántartásban történő feljegyzését.

Az előző rendelkezések alapján kerültek bejegyzésre a 2001. évi LXIV. törvény mellékletében, vagy külön jogszabályokban, esetleg az önkormányzati döntéssel védetté nyilvánított *műemlékek*, helyi értékek, továbbá a műemléki védettség alá tartozó építmények, ipari emlékek, kertek, temetők, temetkezési helyek, épületek és környezeti elemek együttesei, továbbá a hozzájuk tartozó berendezések.

A törvény külön szabályozta a *régészeti* emlék, *érték* területi vonatkozásait. A régészeti emlékek, a kulturális örökség részeként az ingatlan elválaszthatatlan elemét jelentik. A régészeti érdekű terület pedig az, ahol régészeti lelőhely van, vagy feltárása várható. A régészeti lelőhely az a terület, ahol régészeti elemek történeti összefüggésben található helyei vannak. A régészeti védőövezet pedig a védetté nyilvánított régészeti lelőhely környezete, amely a feltárás és a védelem biztosítása érdekében szükséges kiterjedésű lehet.

9. Az állam, az önkormányzatok és a tulajdonosok feladatai

Az állam a saját nemzeti érdekei, céljai szerint a természeti és a kulturális örökség elemeit, összességét a nemzetközi és az európai jog rendszerébe ágyazva védi. Az UNESCO a Párizsban, 1972-ben aláírt – és az előző fejezetben már hivatkozott – örökségvédelmi egyezményrel teremtette meg a nemzetközi jogi alapot, szabályozást a tagállamok saját szabályozásainak összehangolására, kiterjesztésére. Az Európai Unió környezetjoga a Római Szerződés kiegészítéseként értelmezte, hogy bármely tagállam a szerződés kereteit meghaladó szigorúbb védelmi szabályokat érvényesítsen. Ennek oka, hogy még az eredeti aláírók, de a Közösség később belépő országaiban eltérő környezetvédelmi védettségi szintek alakultak ki. Bár ez a

megállapítás elsősorban a természeti értékek védettségéről szól, a környezetjog művelői kezdettől úgy értelmezték, hogy a 85/337. számú irányelv az élővilág vizsgálata mellett kiterjed az anyagi értékek és a kulturális örökség vizsgálatára is.

Az ENSZ 1992. évi Rió-i második, a „Környezet és Fejlődés” elnevezésű környezetvédelmi világkonferenciájának a „Feladatok a XXI. századra” című dokumentumában pedig egy teljes fejezetet fogalmaztak meg a fenntartható településfejlesztés előmozdítása témakörében.¹⁴

A szemléletváltással hozható összefüggésbe a magyar szabályozásban a 2001. LXIV. törvény 66. §-a (1) bekezdése szerinti *örökségvédelmi hatástanulmány* fogalma és elrendelésének lehetősége. A szabályozás a hatóságot külön jogszabályban rögzített esetekre vonatkozóan felhatalmazza arra, hogy az engedélyezés előfeltételeként előírhatja az érintett kulturális örökségre vonatkozó hatásvizsgálat elkészítését. Adott esetben ez nem kevesebbet jelent, minthogy például egy tervezett beruházás építési engedélye, esetleg környezetvédelmi engedélye előtt kell elkészíteni az örökségvédelmi hatástanulmányt. Ha a környezetvédelmi hatósági eljárásban derül ki ennek szükségessége, akkor a kulturális örökségvédelmi hatóság megtagadhatja a hozzájárulását az örökségvédelmi hatástanulmány elkészítéséig és elbírálásáig.

A magyar közjog centralizáló törekvésének összefoglalása az 1997. évi LXXVIII. tv. 4. §-ban található: „Az építésügy központi irányítása – a településrendezés tekintetében az arra vonatkozó országos szabályok és közérdekű követelmények megállapítása – összehangolása és ellenőrzése az állam feladata.” A jogalkotás állami privilégiuma természetesen már másutt is szabályozott, elfogadott. Az összehangolás követelménye is elfogadható, amennyiben ez a normaalkotásra vonatkozik. Az ellenőrzés kizárólagos állami funkcióként történt megfogalmazása azonban – álláspontom szerint – nincs összhangban sem a kialakult gyakorlattal, sem az önkormányzatiság eszméjével és tételes jogával.

A *Kormány* építésügyi feladatai meghatározásában hasonló gondolatmenet jelenik meg az 1997. évi szabályozásban. A jogszabályok megállapítása, korszerűsítése, a nemzetközi egyezmények végrehajtása, a kutatás-fejlesztés szervezése, másutt is szabályozott kérdés. Az építésfelügyeleti hatóságok kijelölésénél jelenik meg a magyar közigazgatási jog legnagyobb problémája a központi irányítású területi szint és az önkormányzati szint kettőssége. Az elsőfokú építési hatóság a települési önkormányzat jegyzője, a másodfok a minisztériumi irányítású közigazgatási hivatal maradt.

A kormányzati struktúra 2006. évi változásai nyomán az építésügyért felelős miniszter az önkormányzati és területfejlesztési miniszter lett. Más európai országokban is meghonosodott munkamegosztásról van szó, eredményessége csak hosszabb távon értékelhető. A miniszter feladatainak szokásos tételes felsorolásában vizsgálódásom tárgya szempontjából fontos nevesített funkciók jelentek meg. A

¹⁴ *Feladatok a XXI. századra*. Föld Napja Alapítvány, Budapest 1993, 50. p.

miniszter kötelezettsége az építészeti kultúra megőrzése a kulturális tárcával közösen.

Hasonlóan fontos a műemlékek és a sajátos építményfajták szakképzésének összehangolása, az építészeti örökség és az építészeti értékek védelme. A tervtanácsok irányítási feladatcsokrában jelenik meg az építészeti jellegzetesség, látvány, helyi jelleg védelme. A centralizáció és az önkormányzatiság kettőssége megosztottsága további részletszabályokban is tetten érhető.

A törvény a *települési önkormányzatoknál* nevesíti az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítását, a helyi építészeti örökség védelmét. A több települést érintő tájvédelem, környezetvédelem, építészeti örökségvédelem összehangolása a *megyei önkormányzatok* építésügyi feladatainál jelenik meg, azaz folytatódik. A szabályozásban rejlő többszintűség, megkettőződés már eleve magában hordozza az örökségvédelem körüli viták újabb lehetőségeit. Az értelmezéssel, a fogalmakkal is vannak gondok, de a legsúlyosabb probléma, hogy az építési engedélyezés során a jegyző miként lehet önálló, a szakmai értékek talaján álló döntéshozó, miközben egzisztenciális függésben van az önkormányzattól.

10. Településbiztonság és környezetvédelem

Az állami és az önkormányzati funkciók épített örökséget is érintő sajátos területe a természeti környezet védelmének összehangolása a települések biztonsági kérdéseivel. E funkciók szabályozása több jogszabályban jelenik meg, alapvetően:

- az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezetről;
- az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól;
- az 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófavédelemről;
- az 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról a víz kártételei tekintetében

tartalmaz deklaratív, tételes anyagi jogi, eljárási és szervezeti szabályokat településbiztonsági kérdésekben.

Az épített környezet védelmének törvényi előírásai a településrendezés, a településfejlesztés szabályainak körében tartalmazzak ide tartozó normákat. A szabályozás tehát összekapcsolta a települések rendezését, szerkezetük tervezésének, továbbá helyi szabályozásának kérdéseit a településbiztonság szempontjaival. A törvény a megőrzésre érdemes építészeti örökség védelme, a honvédelem, a nemzetbiztonság érdekei, a közlekedés feltételeinek biztosítása után sorolja fel a településbiztonság tartalmi elemit, amelyeket a településszerkezeti terv határozattal történő elfogadásakor figyelembe kell venni. A településbiztonság körébe értjük:

- a természeti károk (árvizek, erózió) elleni védelmet;
- a földrengések elleni védelmet;
- az ipari balesetek, katasztrófák elleni védelmet;
- a veszélyes tevékenységek káros hatása elleni védelmet.

A településrendezési tervekben a belterület védelme érdekében 200 méter széles, be nem építhető gyűrűt kell kialakítani a belterületi határon minden 20 ezer főnél nagyobb lélekszámú településen. Ugyanígy a tervezés során kell tisztázni a közművesítés helyzetét, fejlesztésének főbb irányait. A szabályozásban konkrétan is megjelent a vízellátás, csatornázás és a települési hulladék kezelése. A közművek környezetvédelmi követelményeit már a tervezés során egyeztetni kell a szakhatóságokkal. A védelem irányítása és összehangolása a megyei szintű védelmi tanácsok feladata.

A belterület és a külterület arányát, elhelyezkedését térképi és szöveges munkarészekben kell bemutatni a településszerkezeti tervben. Ugyanitt kell vizsgálni a településre veszélyes körülményeket, az esetleges alábányászottságot, a természetes és a mesterséges üregek elhelyezkedését. Ez vezet el a telek vertikális, mélységi kiterjedésének meghatározásához, amelynek értelmében a telek mélységi kiterjedése az ingatlan céljához igazodik. A telek mélye nem azonos az ingatlantulajdonnal. Az állam tulajdonosi elsőbbsége a védett értékek, barlangok, ásványkincsek és a felszín alatti vízkészlet tekintetében megelőzi az ingatlantulajdonos jogosultságait.

A településbiztonság szabályozása a külön jogszabályokban előírt követelményekkel alkot egységet. Az 1999. évi LXXIV. törvény, a katasztrófavédelmi törvény az ipari balesetek, veszélyes tevékenységek megelőzésére katasztrófavédelmi tervek készítését írja elő, azaz a tételes szabályozás lehetővé teszi a tervszerű felkészülést az esetleges természeti, illetve üzemi eredetű katasztrófa-helyzetek kezelésére.

11. Az épített környezet védelmének hatósági szabályai

A hatályos szabályozás legfontosabb elemei a tervezés, az engedélyezés, az építésfelügyelet, a szakhatóságok közreműködése, a társadalmi részvétel és a nyilvánosság. Az építési terv, a műszaki terv követelményei változtak leginkább az 1964. évi szabályozáshoz képest.

Az általános követelmények a településrendezési és a településszerkezeti tervekben, az épített környezet védelmének törvényi szabályaiból, továbbá a települési szabályzatokból vezethetők le. Az épületeknek és az építményeknek alapvetően a rendeltetésszerű használhatóság, a jó megközelíthetőség szempontján túl meg kell felelnie a környezetvédelmi (zaj-rezgés, levegő- vízvédelem, hulladékkezelés, természetvédelem) előírásoknak. A tervnek be kell mutatnia az energia igényeket és a takarékoság a hővédelem megoldásait, az esetleges életvédelmi, katasztrófa elhárítási elgondolásokat. Pontos adatok szükségesek a beépítés tervezett módjáról, az anyagokról, szerkezetekről, az építés környezeti hatásairól, 2004-től pedig már a keletkező hulladékokról is. 2006-tól szabályozott kérdés az energia nyilatkozat.

A törvény szabályozza a korábban jogértelmezési vitát jelentő kérdést az építészeti műszaki terv szerzői jogi besorolásáról, ennek értelmében a terv a szerzői jogvédelem tárgya. A tervezési jogosultság a szakmai képzettségen túl a tervezői

névjegyzékbe történő felvétellel veszi kezdetét. A korábbi szabályozástól eltérően ez a mérnöki kamara feladatköre. A képesítés, valamint a névjegyzékbe történő felvétel nem jelenti automatikusan minden terv engedélyezhetőségét: a tervtanácsok rendszere őrökdi a szakmai megalapozottság felett.

Az *építési engedély*hez kötött tevékenységek jogcímei:

- építés, átalakítás, felújítás, lebontás;
- használatbavétel, rendeltetésmódosítás;
- fennmaradás.

Az építési engedély megszerzése előtt *elvi építési engedély* kérhető, egyben a hatóság részéről elrendelhető. Az engedélyezési eljárásban tisztázni kell az építési jogosultságot, amely elsősorban az ingatlan tulajdonost illeti meg, vagy annak engedélyével a használót. Az építési jogosultságot igazolni kell. A törvény rögzíti a korábban is alkalmazott szabályt arról, hogy az építési engedély nem dönti el az esetleges polgári jogi igényt. A tulajdonosi, használattal kapcsolatos esetleges jogvita rendezése a polgári jog szabályai szerint a bíróság hatásköre.

Az *építési engedély* csak a jelzett feltételek egyenkénti és együttes vizsgálata alapján adható meg. Az engedélyezés sorrendiséget alkotó szakaszai: településrendezés, telekalakítás, elvi építési engedély, építési engedély, használatbavétel engedélyezése. Meglévő épület, építmény építési munka nélküli rendeltetésmódosításához is engedélyt kell kérni. Amennyiben nem kértek építési engedélyt, vagy eltértek a kiadott engedélytől, az építető köteles *fennmaradási engedélyt* kérni.

Az *építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről* szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel a hatóságok hatásköre, illetékessége, azaz érdemi munkamegosztása változott meg jelentősebb mértékben. A városi és a körzetközponti feladatokat ellátó községi önkormányzatok jegyzői kaptak felhatalmazást az építési engedélykérelmek első fokú elbírálására, tehát nem minden települési önkormányzat jegyzője. E hatóságok nem járhatnak el a speciális építményfajták (hírközlési berendezések, vízi létesítmények és a honvédelmi létesítmények) engedélyezésében, erre a külön jogszabályban feljogosított hatóságok jogosultak.

A végrehajtási rendelet tételesen felsorolja az engedélyezésre jogosult építésügyi hatóságokat, azaz a kijelölt települési önkormányzatokat, továbbá a másodfokon eljáró regionális közigazgatási hivatalokat. A szabályozásnak éppen az első, illetve a másodfokú építésügyi hatóság közigazgatási szervezeten belüli elhelyezése hordja magán az ellentmondás lehetőségét. A jegyző mögött ott az önkormányzat, míg a regionális közigazgatási hivatal a minisztériumnak alárendelt szervezeti egység.

A végrehajtási rendelet tartalmazza az építésügyi hatósági ügyintézők, köztisztviselők képesítési és összeférhetetlenségi szabályait. Ez lényeges előrelépés az 1964. évi szabályozáshoz képest. A korábbi helyzet egyik ellentmondása volt, hogy például a mérnöki végzettségű tervező kérelmét, tervét esetleg középfokú végzettségű ügyintéző bírálta el. A fő szabály szerint a köztisztviselőnek a közigazgatási

alapvizsga után építésügyi vizsgát kell tennie. Az összeférhetetlenségi szabály nem teszi lehetővé, hogy az építésügyi hatóságnál, vagy az építésfelügyeletnél dolgozó köztisztviselő egyben tervező, kivitelező, szakértő, kamarai tisztségviselő, vagy főépítész legyen.

A szabályozás új eleme, hogy az építésfelügyeletet nem az első fokú építésügyi hatóság látja el. Az építésfelügyelet első foka a közigazgatási hivatal építésfelügyelője, másodfokú szervezeti egysége pedig a közigazgatási hivatal maga lett. Ez a megoldás emlékeztet egyes korábbi közigazgatási megoldásokra, például a növény- és talajvédelmi szolgálatok hasonló szabályozására. A közigazgatási jog művelői körében vitatott ez a megoldás.

A szabályozás erénye, hogy a szankcionálási feljogosítással is rendelkező építésfelügyelet, maga az építésfelügyeletet ellátó ügyszervezetileg elkülönül az önkormányzattól. Megszűnt tehát az egzisztenciális függésből adódó összeférhetetlenségi helyzet. Hátránya, hogy az építési engedélyekre vonatkozó iratok nem az építésfelügyeletnél, hanem a kijelölt építési hatósági hatáskört gyakorló jegyzőknél található. Az építésfelügyeletnek az engedélyezéssel – engedély nélküli építkezés, engedélytől eltérő kivitelezés, stb. – összefüggő minden eljárása azzal kezdődik, hogy be kell szereznie az engedély iratait.

Engedély nélküli építkezésre utaló adat esetén pedig feltétlenül nyilatkoztatnia kell a hatáskörrel rendelkező jegyzőt, hogy volt-e építési engedély vagy sem. Ez természetesen felértékeli a jegyzői hatósági iratkezelés fontosságát. Még érdekesebb helyzetek adódhatnak a kormányrendeletnek a sajátos építményszakfajták tekintetében eljáró építésfelügyeletre vonatkozó rendelkezései. A jogszabály ugyanis a környezetvédelmi sajátos építményszakfajták tekintetében is a közigazgatási hivatal építésfelügyeletét jelölte ki hatóságként.

A szervezeti és hatásköri újdonságok mellett a legfontosabb, hogy az építésfelügyelet milyen célból folytathat eljárásokat, milyen kérdéseket vizsgálhat. A szabályozás szerint igen széleskörű a feljogosítás. Vizsgálni kell, hogy:

- Jogerős építési engedély alapján történik-e az építkezés;
- Megtörtént-e a felelős kivitelező, műszaki ellenőr alkalmazása;
- Az építési tevékenység megfelel-e a szakmai minőségi előírásoknak;
- Tervezői, kivitelezői jogosultságok érvényesek-e;
- Megfelelő anyagokat, szerkezeteket használnak-e, tisztázott-e azok eredete.

A megfelelő építkezés folytatódhat. Szankciók alkalmazására eltérés, hiányosság esetén kerülhet sor. Szankció lehet az *építésügy bírság*, a leállítás, vagy a visszabontás, az eredetileg engedélyezett terv betartásának előírása. Engedély nélküli építkezés esetén fennmaradási engedélyt kell kérni, vagy a bontás elrendelése következik. A bírságolás szabályait a 238/2005. (X. 25.) Korm. rendelet tartalmazza, amelyet 2006-ban egészítettek ki. Az építésügyi bírságot a fennmaradási engedély megadása ellenére kötelezően ki kell szabni. Amennyiben eltérés volt tapasztalható a kiadott és jogerős építési engedélytől, a hatóság határidő előtt teljesített reparáció esetén elengedheti a bírságot.

Az építésfelügyeleti eljárások tartalma, jellege veti fel azt a kérdést, hogy megfelelően szabályozott-e, érvényesül-e a társadalmi részvétel, a nyilvánosság az engedélyezésben, illetve az építkezések ellenőrzésében. Az épület, az építkezés nem másoktól elzártan, hanem egy kialakuló, vagy már meglévő utcaképben, városképben végbemenő jelentős változtatás. Egy új épület, épületsor, vagy fontosabb építmény, adótorony, híd, támfal stb. hosszú időre, akár generációk életére megváltoztathatja az épített és a természetes környezete. A leggyakoribb változás, hogy az új épület, utcasor csökkentheti, elzárhatja a kilátást, a táj és a korábbi épületcsoport kapcsolatát.

Az építési engedély valójában úgy is értelmezhető, hogy az egyféle igazolás a tervezett építkezés megfelelőségéről. Az épületnek és az építési folyamatnak meg kell felelnie a rendezési tervnek, a táj- és műemlékvédelmi szempontoknak. Az építkezés körüli ingatlanok tulajdonosai, használói, a szomszédok joggal tételezhetik fel, hogy az engedélyező építésügyi hatóság hivatalból vizsgálja az egészséges, zavartalan, esztétikus környezethez való alkotmányos alapjogaik érvényesülését. Ezt ugyanis az 1997. évi LXXVIII. törvény tételesen is előírta a 34. § (4) bekezdés második mondatában, amely szerint az építkezéssel érintettek és érdekelték jogos érdekeit is védeni kell.

A nyilvánosság tehát nem az egyes konkrét építési engedélyezési eljárásokban, hanem a rendezési, szabályozási tervek elfogadása előtt érvényesülhet. A konkrét építési engedélyezési eljárásban az érintettek, vagy érdekelték, például a szomszédos ingatlanok tulajdonosai iratbetekintést kérhetnek. Nem árt tudni, hogy az iratbetekintés során az eljárásban részt vevő további szereplők adatvédelmét is biztosítani kell. A nyilvánosság engedélyezést megelőző lehetőségei igen széleskörűek.

A *településrendezési terv* elfogadása, módosítása előtt leírást és térképi megjelenítést biztosító részletes helyszínrajzot kell készíteni, amelyeket az önkormányzat rendelettervezetével együtt nyilvánosságra kell hozni, mégpedig 30 napig tartó hozzáféréssel, vagy más helyben szokásos lehetőséggel. Ennek lejártáig van lehetősége a település lakosságának észrevételeket tenni, amelyeket tételesen kell elbírálni, illetve megválaszolni.

A *környezetvédelmi engedélyezési eljárásban* már ennél szigorúbb szabályozás érvényesül. A rendezési terv elfogadása után a konkrét beruházás, tevékenység környezeti hatásairól elővizsgálatot, majd a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően hatásvizsgálatot kell készíttetni. A környezetvédelmi hatóság az eljárások megkezdését köteles megjeleníteni az internetes honlapján. A benyújtott környezetvédelmi hatásvizsgálat – bizonyos esetekben az egységes környezethasználati engedélykérelem – elbírálása során *közmeghallgatást* köteles tartani. A közmeghallgatáson, illetve az azt megelőző, szintén 30 napos hirdetményezési szakaszban a hatósághoz érkezett észrevételeket érdemben meg kell vizsgálni és válaszolni. Csak ezt követően kerülhet sor a környezetvédelmi hatóság érdemi határozathozatalára. Az eljárás során született döntésről, az engedély megadásáról vagy a kérelem elutasításáról tájékoztatni kell az érintetteket, azaz a tevékenységgel érintett település, települések lakosságát. Az engedély közzétételi időtartama 15 nap, va-

gyis a jogerőre emelkedéshez az engedély kézbesítése után legalább kétszer 15 napnak kell eltelnie. A szabályozás eredetileg 2001-ben, majd módosítása 2005 végén jelent meg, ennek ellenére a kérelmezők általában nincsenek tisztában az eljárások időigényével. Ez több esetben viták tárgya volt.

Itt kell megemlíteni, hogy a környezetvédelmi hatóságoknak saját eljárásaikban vizsgálni kell azt is, hogy a tervezett tevékenység környezeti hatásai áterjedhetnek az országhatáron. Abban az esetben, ha ilyen lehetőség merül fel, úgy az 1991. évi Espoo-i egyezmény előírásai alapján a környezeti hatásokkal érintett szomszédos államban, államokban is környezetvédelmi közmeghallgatást kell tartani.

A környezetvédelmi hatásvizsgálatra, vagy egységes környezethasználati engedélyre kötelezett tevékenységek nem fedik át az építési engedély köteles építkezések körét, így tehát nem minden esetben követik egymást ezek az eljárások. Amennyiben átfedés van, úgy csak a környezetvédelmi engedélyezési eljárás *után* lehet lefolytatni az építési engedélyezési eljárást. Az első olvasatra talán bonyolultnak tűnő eljárási rendre éppen a természeti és az épített környezet védelme érdekében van szükség. Még így is előfordulhat, hogy jelentős építkezések – társasházak, közösségi épületek, sajátos építménysajtók – esetén, amelyek nem környezetvédelmi engedély kötelesek nem kerül sor a nyilvánosság bevonására.

A kulturális örökségvédelmi hatáskörbe tartozó egyes eljárásokban szintén sor kerül a nyilvánosság érvényesítésére. Az örökségvédelem egyik legfontosabb eleme az addig nem védett ingatlan, érték védetté nyilvánítása. Ennek során a védetté nyilvánítást előkészítő eljárás megkezdéséről értesíteni kell az érintett település lakosságát. A közzétételnek, az előkészítő iratnak szintén 30 napig kell tartania, ennyi időt kell biztosítani a megtekintésre.

A 2006-ban kiegészült végrehajtási szabályokban az egyik legfontosabb elem a tervtanácsok működésének újraszabályozása. A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet eldöntötte a korábbi tárcaközi vitákat, véget vetett az estleges súrlódásoknak. A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló rendelet alapján központi és területi tervtanácsok jöttek létre külön-külön településrendezési, illetve az építészet-műszaki feladatkörökkel.

A tervtanácsok tagjai és tisztségviselői a képesítési feltételeknek megfelelő építész, a környezetvédelmi, az örökségvédelmi szakmák magas szintű elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkező képviselői. A miniszter mellett jelölhetnek felsőoktatási intézmények és az építésügyben érintett szakmai, társadalmi szervezetek. A rendelet részletesen szabályozza a tervtanácsok elnökeinek és titkárainak feladatkörét, jogosítványait. A tagokat a tervtanácsok működtetői nevezik ki, négy évre, de ez meghosszabbítható. Az egyes tervek véleményezésére bírálót lehet felkérni.

Nagyon fontos újdonsága a szabályozásnak az összeférhetetlenség részletes szabályozása, amely lényegében a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit viszi tovább. Az összeférhetetlenség kizárja, hogy a tervező, hozzátartozója, jelenlegi, vagy volt munka-

társa a tervtanács munkájában részt vehessen. Településrendezési ügyben pedig még az önkormányzat alkalmazottja, vagy képviselője sem vehet részt a bírálatsban.

A rendelet részletesen szabályozza a benyújtásra kerülő tervek körét. Az építészeti-műszaki tervtanácsok elé kell vinni kötelezően a műemléki, örökségvédelmi, sőt a Natura 2000 szabályozásban szereplő érintettséggel bíró terveket, továbbá egyes kiemelt, jelentős ipari, mezőgazdasági és kereskedelmi épületek terveit. A rendelet szabályozza a tervtanácshoz benyújtandó tervek formai és tartalmi követelményeit, az esetleges hiánypótlás szabályait. A papír alapú tervek mellett lehetséges az elektronikus adathordozó alkalmazása is.

A szabályozás legfontosabb újdonsága, egyben az 1999-es szabályozás igazi meghaladása a tervtanácsok díj- és illetékmentes eljárási rendjének pontos rögzítése. A tervtanács tagjainak, a szakmai szervezeteknek és az önkormányzatok képviselőinek meghívása mellett kötelező meghívni a tervezőt és az építtetőt is. Utóbbi a felsorolás végén szerepel, szerencsésebb lett volna fordítva, hiszen egyértelműen az építtető és a tervező a két „főszereplő” meghívásával kellett volna kezdeni a felsorolást. A tervtanácsnak egyaránt gondot kell fordítania az adatvédelemre és a szerzői jogok védelmére. A tervtanács gondoskodik a közérdekű adatok nyilvánosságáról. Az ülésekről és a meghozott véleményről a rendelet szerint szabályozott tartalmú jegyzőkönyvet kell írásba foglalni.

A tervtanács állásfoglalása lehet a terv ajánlása, az átdolgozás javaslata, vagy az elutasítás. Mindhárom esetben meg kell indokolni a döntést, hiszen az nyilvánvalóan kihat az engedélyezésre.

Mi hiányzik a szabályozásból? Elsősorban az érintettek, a települési lakosok, az építkezéssel érintett szomszédok előzetes tájékozódási és véleménykifejtési lehetősége, továbbá a tervező és az építtető jogorvoslati esélye. Álláspontom szerint szükséges és lehetséges volna a tervtanácsi beadványokról, az ülések időpontjáról és tárgysorozataról a környezetvédelmi hatásvizsgálati, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásokban meghonosodott elektronikus, illetve hirdetményi tájékoztatási szisztéma bevezetése. Minden épület az építtető és a tervező személyes ügye, de egyben a helyi közösség ügye is.

A rendelet nem részletezi, hogy mit tehet a tervező és az építtető, ha nem ért egyet – nyilván főként a nem ajánló – véleménnyel. Célszerűen egyet tehetnek, új tervet nyújtanak be, a tanács indokainak figyelembe vételével. Azaz az átdolgozás marad a legjárhatóbb út. A terv elvetése meglehetősen súlyos érdeksérelem, ezért megfontolásra érdemes, hogy a tervező és az építtető miként kaphatna közvetlen bírósági jogorvoslati lehetőséget, mivel a tervtanácsok elé kerülő tervek mögött esetenként igen nagy értéket megjelenítő gazdasági, műszaki és szellemi teljesítmények állnak.

A társadalmi részvétel vázolt szabályozása szerint az egyes épületek építési engedélyezése előtt, illetve az engedély megadásakor, vagy a jogerőre emelkedés előtt már nincs széleskörű nyilvánosság. Az érintettek, érdekelték, szomszédok eseti betekintési joga, esetleges jogorvoslati lehetősége már a közigazgatási eljárási törvény szabályai szerint lehetséges. A szabályozás elemei még újak, kevés a gya-

korlati tapasztalat. Több, nagy nyilvánosságot kapott ügy tapasztalatai alapján azonban megfontolásra ajánlható az érdemibb társadalmi részvétel, illetve a tervezői, építetők jogorvoslat lehetőségének megteremtése, rendezése.

12. Összefüggések a kulturális örökség védelmével

A védetté nyilvánítási eljárás nyilvánosságának kérdése már érintette az építészeti örökség és a kulturális örökség kapcsolatát. Mit is jelent ma a kulturális örökség, az építészeti értékek, illetve az egyes épületek, együttesek, műemlékek védelme, összhangja a természeti értékek védelmével? A kérdés – egyik lehetőségként – az építészeti örökség sorsának időszakaszokra történő bontásával válaszolható meg. Vizsgálható a történetileg kialakult, meglévő értékek és az új építkezések kapcsolata, az építészeti örökség állagának megóvása, felújítása, funkcióváltása. Elemmezhető a műemlékek, együttesek települési helyzete, tájba illeszkedése, közvetlen környezeti kapcsolata.

A történeti hitelesség, a funkcióváltás érvényesülésére lehetséges egyik példa Drezda. A szász főváros dómja a második világháború bombázásai következtében lényegében majdnem teljesen elpusztult. Évtizedekig mementóként maradtak meg a romok, majd a német újraegyesítés után spontán kezdeményezés bontakozott ki a helyreállításra. Az építészek a 2005-ben befejezett helyreállítás során meghagyták a sötétre színeződött elemeket és világosabb színű kövekkel pótolták a helyenként emeletnyi magasságú, hiányzó részeket. A helyreállítás „nem tagadta le”, hogy több az új, mint az eredeti elem. Funkcióváltás is történt: a szakrális szerepkör mellett a dóm kultúra-központ is: hangversenyeknek, felolvasóesteknek ad otthont. Hasonló történt Krakkóban az egykori királyi vár, a Wawel helyreállítása során.

A hagyományos *műemlékvédelem* nyilvánvaló érdeme, hogy felismerte és védte az épített örökség értékeit. Ez az eredeti állapothoz ragaszkodó, történetileg hitelesnek tartott védelem az egyes államokban eltérő eredményekkel járt. A megismerés lehetőségeinek bővülése, az idegenforgalom, mint önálló üzletág megjelenése, a kommunikáció világméretűvé válása hozta azt a felismerést, hogy az emberiség által felhalmozott építészeti értékek nem csupán az adott tulajdonosok, települések vagy államok értékei, hanem közös kincsünk. A nemzetközi jelentőségű építészeti örökség a kulturális világörökség szabályai szerint válhatnak védetté. A nemzetközi védelem nemcsak idegenforgalmi célú lehetőség, az államok kötelezettséget is vállalnak az értékek megóvására, bemutatásának biztosítására. Az 1972. évi kulturális örökségvédelmi egyezmény végrehajtása során, a védelem körébe vont emlékek jellege azt mutatja, hogy kiemelkedő fontossága van azoknak az együtteseknek, településeknek, ahol a természeti értékek és a kulturális értékek, műemlékek védelmének *összhangja* érvényesül.

A mai értelemben vett műemlékvédelem viszonylag régen a XIX. század második felében bontakozott ki. Magyarországon 1872-ben alakult meg a Műemlékek Ideiglenes Bizottsága, még közjogi feljogosítások nélkül. 1881-ben született meg

első műemléki törvényünk. A történeti stílusok éppen ebben az időszakban a késői romantikában, majd az eklektikában teljesedtek ki. Az eklektikával új szakasz kezdődik, anyag, szerkezet és forma már nincs mindig szerves összhangban. A firenzei Palazzo Pitti kváder falazata még kőből készült, az eklektika már vakolatból formált hasonlókát.

Korábban már utaltam Lechner Ödön munkásságára. Szegedi alkotásai közül városképet, utcasort formáló jelentőségű a régi Bástya, mai nevén Dózsa György utca 2. szám alatti lakóépület. Gazdag kerámia díszítése a budapesti Földtani Intézet és az Iparművészeti Múzeum hasonló megoldásait idézi. Kevésbé ismert, hogy Lechner jellegzetes stílusjegyei a szegedi Városháza 1881–1883-as átépítésekor adták meg nemcsak az épület, hanem a Széchenyi-tér alaphangulatát. A „sóhajok hídja”, a szegedi városháza régi és újabb szárnyát összekötő folyosó az épület-együttest olyan európai sorba emelte be, mint Velence, Prága, Drezda. Lechner és kora a szecesszió kora. Az épületek funkciója a városok növekvő lakás- és üzletigényét elégítette ki díszítettsége a tulajdonos gazdagságát jelenítette meg. Az épület eszmény a szépet, a harmóniát kereste. A növényi formák kerámia, majolika és festett megjelenítése a szerkezetek merevségét, szögletességét hivatott feloldani.

A városok növekedése a XX. században minden tekintetben túllépett ezen. Walter Gropius, a modern építészet egyik szülőatyja még az alkotási folyamat részének tekintette az építészet megszabadítását a „dekoráció ballasztjától”.¹⁵ A következmény: a világ nagyvárosainak vasbeton, fém és üveg építészete szakított az ornamentikával. A hatalmas síkfelületek, a személytelenség ellen a XX. század végén az organikus építészet lázadt fel, részben visszanyúlva a történeti előzményekhez. A tömegtermeléssel szemben a természetes anyagok arányának növelése közösségi üggyé tette az építés folyamatát. Az építészet ezzel a legtermészetesebb hagyományhoz, a népi építészethez nyúlt vissza. Az örökségvédelem, a városvédő, faluvédő mozgalmak éppen azt bizonyítják, hogy nem minden a funkció és a gazdaságosság. Az épített környezetnek a természeti környezettel, a hagyománnyal kell harmóniát teremtenie.

A magyar világörökségi helyszínek – például Budapest, Hollókő, a hortobágyi puszta, Pécs ókeresztény sírkamrái, az aggteleki karszt – nemcsak urbánus környezetet, hanem jelentős részben, vagy teljes egészében a természet alkotta értéket jelentenek. A hortobágyi kilenclyukú híd a maga egyediségében a puszta része, léte a folyótól és a puszta emberi igénybevételétől függ. Ezt az együttes létet hivatott biztosítani a természeti és a kulturális örökségvédelem.

A kulturális örökség védelmének hatályos szabályozása a 2001. évi LXIV. törvény előírásain alapul. A törvény elfogadása a legfontosabb közvetítő jogalkotási elem volt a természetes környezet, az épített környezet, illetve a kulturális örökség védelmé összehangolásában. A törvény nemcsak az egységes szemlélet, értékrend kialakítása, hanem a kulturális örökséget veszélyeztető megnyilvánulások gyakoribbá válása miatt is fontos. A törvényben, illetve annak felhatalmazásával létrejött

¹⁵ Idézi PREISICH GÁBOR: *Walter Gropius*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972, 19. p.

védettségek nagyobb közjogi lehetőséget adnak a hatóságok számára is. Az örökségvédelmi törvény áttekinthetőbb helyzetet eredményez az örökségvédelem és a múzeumok kulturális, bemutató, értékőrző tevékenysége számára is.

A *kulturális örökségvédelem* gerincét a *védetté nyilvánítás* alkotja. A védetté nyilvánítás szakaszai az előkészítés – építészettörténeti, művészettörténeti, régészeti kutatás – az elővédelem, az ideiglenes védelem, a védetté nyilvánítás, a fenntartás, esetenként a megszüntetés. Az örökségvédelem hatósági feladatainak döntő részét a 2000-ben megalakult Kulturális Örökségvédelmi Hivatal látja el. Sokrétű tevékenységének az építészeti örökségvédelemhez legjobban kapcsolható eleme a műemlékvédelem. A hivatal alapfeladatait és működési rendjét a 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, az eljárásaira vonatkozó szabályokat a 10/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet szabályozza. A hivatal legfontosabb közjogi szervezeti egysége a Hatósági Főfelügyelet. Első fokú hatáskörrel korábban a regionális irodák és a Főfelügyelet is rendelkeztek. Utóbbi határozatai ellen az örökségvédelmi hivatal elnökéhez lehet fellebbezni. A Főfelügyelet végzi el másodfokon a másodfokú szakhatóságok megkeresését is, továbbá képviseli a hivatalt a bíróságok előtt. A döntési szintek ügyében a 2006. évi szabályozás alakította ki a mai, áttekinthetőbb helyzetet. Első fokú döntéseket a hivatal regionális szervezeti egységei hoznak, a Főfelügyelet a másodfokon jár el. Tevékenysége során a hivatal engedélyez, véleményez, ellenőriz és az örökségvédelmi szabályok megsértése esetén szankcionál.

A szabályozás legfontosabb elemei és fogalmai a műemlék (M), a műemléki jelentőségű terület (MJT) és a műemléki környezet (MK).

„*Műemlék*: olyan műemléki érték, amelyet e törvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak.”¹⁶ Az idézett rendelkezés a védettségi szintekre utal: a törvény melléklete tartalmazza az állam kizárólagos tulajdonában álló műemlékeket. Az újonnan védetté nyilvánított műemlékek jogforrása a miniszeri rendelet, a helyi védelem esetében az önkormányzati rendelet lett. A törvény maga ad értelmezést a műemlék fogalom kibontására: „Műemléki érték: minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetészerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyainal együtt.”¹⁷

Műemléki jelentőségű terület az épületek, telkek, ingatlanok olyan csoportja, amely az adott település jellegzetes, történetileg kialakult stílusa, tájkapcsolata, utcakepe szempontjából védelemre, megőrzésre érdemes; abban az esetben is, ha nem minden eleme műemlék. Az így védett terület fogalmába azok a felszín alatti részek is beletartoznak, ahol elpusztult műemléki épület, együttes, település összefüggő maradványai rejlenek, védelemre és akár bemutatásra érdemesek.

Műemléki környezet a műemlék, illetve a műemléki jelentőségű terület közvetlen környezete, amelynél minden a törvényben meghatározott változást, beavatko-

¹⁶ 2001. évi LXIV. törvény 7. § 8. pont.

¹⁷ 2001. évi LXIV. törvény 7. § 10. pont.

zást a műemlék védelmének, tájképi megjelenése, értékei érvényesülésének kell alárendelni, amelyet védetté nyilvánítottak.

A műemlékek esetében az építésügyi hatósági hatáskört a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal regionális igazgatóságai látják el. Az igazgatóságok nem önálló jogi személyek, hanem a hivatal területi egységei. Elhelyezkedésük, területi illetékességük jelenleg eltér mind a tervezési statisztikai régiók területétől, mind a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek területi illetékességétől. Az eltérő illetékesség és hatáskör az érintett hatóságok együttműködését teszi szükségessé.

A szabályozás értesítési kötelezettséget ír elő minden olyan esetben, amikor a műemléki védettségi eljárás megkezdődik, vagy más hatóság műemléket érintő saját eljárást indít. A legfontosabb, együttműködésre, értesítési kötelezettséggel bíró hatóságok:

- a települési, a megyei (fővárosi) önkormányzat;
- az építésügyi hatóság;
- a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek;
- természetvédelmi érintettség esetén a nemzeti park igazgatóságok.

Már az elővédelem eljárásának megkezdéséről értesíteni kell az ingatlantulajdonost, használatot, a közművezetékek üzemeltetőit, fenntartóit. Az értesítési, bejelentési kötelezettség fordítva is fennáll: műemléket érintő beavatkozás előtt kell tájékoztatni az örökségvédelmi hatóságot, amely a beavatkozás jellegétől, a védett érték veszélyeztetettségétől függően engedélyezés alá vonhatja az ügyet. A szabályozás lényege, hogy a műemléki védelem alatt álló épület bármely átalakítása, helyreállítása a műemléki hatóság, a Kulturális örökségvédelmi Hivatal engedélyével lehetséges. A hivatal az építésügyi kérdésekben speciális építésügyi hatóságként jár el, alkalmazva az építészeti örökség védelmi szabályokat. Más örökségvédelmi ügyekben a kulturális örökségvédelmi szabályokat alkalmazza.

Fontos elem a *bontás* engedélyezésének szabályozása. A műemlék egésze nem bontható le, a megóvás érdekében a legszükségesebb mértékben engedélyezhető a bontás. Ez az idegen részek eltávolítását, az életveszély elhárítását jelentheti. Ezzel függ össze, hogy a műemléki védettség nem egyenlő az örökléttel. A védett emlék megsemmisülése esetét leszámítva az átalakítások, funkcióváltások, a szakszerűtlen átépítések oly mértékben megváltoztathatják egy épület eredeti, eredetközeli megjelenését, hogy hatóság kezdeményezheti a műemléki jegyzékből történő törlést.

A törvény által bevezetett legfontosabb új elem az *örökségvédelmi hatástanulmány*. A hatóság ezt azokban az esetekben írhatja elő, ha a településrendezést érintő munkarészek (konceptió, rendezési terv, helyi építési szabályzat) elkészítése kezdődik. Az engedélyezés előfeltétele lehet a műemlék, együttes térbeli helyzetét érintő építkezés esetén az örökségvédelmi hatástanulmány. Ennek elbírálása után lehetséges a nem műemléki építkezésről dönteni.

A műemléki eljárásokban is az általános elintézési határidőknél hosszabb határidők lehetségesek. A védettségi eljárás megindításánál éppen a védettség mielőbbi eldöntése érdekében 8 napra rövidül az elintézési határidő. Nem mellékes körülmény, hogy egyes beruházások esetén műemléki és régészeti értékek együttes vizsgálata válhat szükségessé. A kulturális örökségvédelmi hatóság ezért régészeti feltárást is előírhat az örökségvédelmi hatástanulmány alapján, illetve azzal párhuzamosan.

Az épített környezet alakításának és védelmének szabályozása, illetve a műemléki értékek védelmének szabályozása egyaránt új területe jogrendszerünknek. A rendszer finomítása, összehangolása még 2006-ban is folytatódott. Szükségessé vált például az építésügyi bírság szabályainak szigorítása, továbbá annak tisztázása – a környezetvédelmi bírsághoz hasonlóan – hogy az építésügyi bírság nem mentesít a más jogágak területére tartozó felelősség alól. Az építésügyi bírság mellett, tehát büntetőjogi, szabálysértési, vagy kártérítési felelősség is következhet a jogsértő magatartásból.

A természeti környezet megóvása sem lehetséges csak jogi szabályozással, hatósági vagy bírósági eljárások lefolytatásával. Hasonlóan, az épített örökség, a műemlékvédelem és a jövő településfejlesztésének összehangolása sem csupán közjogi feladat. A hatóságok jogalkalmazói tevékenysége nem nélkülözheti a társadalmi elfogadottságot, támogatást. A régi szerkezetek, formák új tartalommal feltöltése az építésztől önmérsékletet igényel. A műemléki környezet fogalmának törvényi meghatározása legitimálta a természeti és az épített környezet védelmének napjainkban végbemenő szemléleti és jogalkalmazói integrációját.

13. Összefoglaló és néhány következtetés

Az épített környezet védelme világszerte, Magyarországon is egymásnak feszülő érdekek és egymás mellett élő, olykor egymással vetélkedő értékrendek mentén kezd kiteljesedni. A funkció, a szép utáni vágy és a hagyomány együttes érvényesítése, az évezredek alatt kialakult, ugyanakkor naponta formálódó környezet megóvása a felismerés időszakából a tételes jog alkalmazásának korába lépett.

A műemlékvédelem, az épített, tárgyi környezet védelme a természeti környezet védelméhez hasonlóan egyike a legfiatalabb jogterületeknek. A jog, mint szabályozó és közvetítő jelenik meg a mai társadalomban. Közvetítő funkciója az értékek felismerését, megóvását és az új építkezések érték központú szervezését célozza. A világban végbemenő folyamatokat tapasztalva a környezetvédelem és az épített környezet védelme jelentős hátránnyal indult.

A múlt és a jövő helyes arányainak kialakítása – a nemzetközi és belső szabályozások megléte ellenére – egyáltalán nem mindenki által elfogadott szempont. A magyar építési jog, az örökségvédelem gyors szabályozásbeli változásai pontosan tükrözik a szabályozás és a jogalkalmazás, a társadalmi gyakorlat ellentmondásait.

Az építészet mennyiségi szükséglet kielégítő funkciói a beruházások minél gyorsabb megvalósítását, a befektetés mielőbbi visszatérülését igénylik ma is. A környezeti harmónia feltétele, megteremtése a fejlesztések során gyakran kerül szembe ezzel a gazdasági szemponttal. A fejlesztések, a gazdasági, műszaki létesítmények elengedhetetlen részei a gyakorlatnak. A természet pusztulása, a kultúra tárgyiasult elemeinek veszélyeztetettsége miatt azonban nem nélkülözhető az állam szabályozó és szervező funkciója sem. Arra a kérdésre, hogy mi az integrált szemléletű műemlék (örökség) védelem jó példa Fejérdy Tamás véleménye, aki szerint ez olyan megközelítés, „amely az értékvédelem és a fejlesztés egymásra utaltságának felismeréséből e kettő együttes egymást erősítő megvalósulását tűzte ki célul és valósítja meg.”¹⁸

A környezetvédelem, a környezetjog a jogrendszer részeként a közbiztonság miatt része az állam szerepét újrafogalmazó nemzeti szintű folyamatnak. A közigazgatás lassan kibontakozó reformja során célszerű az építésügyben kialakult funkciók, hatáskörök és kompetenciák felülvizsgálata is. Azaz a kétségtelen eredmények – a természeti és az épített környezet védelmének törvényi szintű összehangolása, intézményesítése – mellett látni kell az igazgatás szervezeti ellentmondásait.

Az építési folyamat a tulajdonjogi elemek érvényesülése mellett a köz, a település számára is érinti a használat és a rendelkezés jogát. Egyetlen épület megépítése is befolyásolja az adott település arculatát, környezetállapotát. Emiatt célszerű átgondolni annak lehetőségét, hogy a települési közvélemény már a tervezés időszakában tájékoztatást kaphasson a várható új építkezésről, jelentősebb felújításról, netán műemléki védettségű épület rekonstrukciójáról. A tervtanácsok tevékenységében is célszerű nagyobb nyilvánosságot biztosítani, beleértve a helyi közvélemény előzetes tájékoztatását.

Az építésügyi hatósági szervezeti rendszer bonyolultságait a 2006. évben történt módosítások mérsékeltek, de nem szüntették meg teljesen, sőt a regionális szerveződések következtében még tovább árnyalták. Célszerű átgondolni, hogy az építésügyi hatósági funkciók megfelelő szervezeti szisztéma szerint kerültek-e elosztásra. Az önkormányzattól függő jegyző, a regionális közigazgatási hivatal és az örökségvédelmi hivatal ugyanazt védi, az épített környezetet, miért vannak akkor külön közigazgatási szervezeti rendszerben?

Hasonlóan a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségekhez az épített környezet egységes védelme önálló, az új és a műemléki tárgyú építési folyamatokra hatáskörrel bíró szakmai szervezetben is lehetséges. Ebben a modellben a települési önkormányzatok rendelkeznének természetesen továbbra is a településrendezés, fejlesztés, a szerkezet távlati meghatározásának jogosítványai-val.

Az integrált építésügyi hatóság modellezése azt a célt szolgálná, hogy áttekinthetőbb közigazgatási intézményrendszer szolgálja az épített környezet védelmét.

¹⁸ FEJÉRDY TAMÁS: Műemlékvédelem és ingatlanfejlesztés. *Műemlékvédelem*, 2007, 4. 272. p.

Az integrált építésügyi hatóság nem függene az önkormányzatoktól és a helyi politikai tényezőktől. Alapvetően kizárólag a jogszabályok és a településrendezési tervek szabályozása szerint dönthetnének. Döntéseik előkészítése során kötelező településrendezési egyeztetés és teljes körű nyilvánosság érhető el. Az egységes építési hatóság döntése pedig olyan közigazgatási jogalkalmazási aktus, amely ellen a bírósághoz lehet fordulni.

Nem tudjuk még, hogy mennyire lesz eredményes környezetünk védelme. Kedvező példák már vannak, de nem kevés az aggodalomra okot adó fejlemény. Nem tudjuk biztosan, hogyan néznek ki majd a jövő települései, városai. A bevezetőben idézett Werbőczy-meghatározás azonban mindig időszerű marad. Az épített környezetnek alapfunkciója marad, hogy otthon legyen a „jó és tisztességes megélésre”.

LÁSZLÓ MIKLÓS

THE REGULATION OF THE PROTECTION OF THE CONSTRUCTED ENVIROMENT

(Summary)

The protection of the constructed and natural environment are appraised state and elemental roles in the Hungarian constitution. The long development of the regulation reached its overall agreement relating to the legislative and executive law relatively late, in 2001.

The purpose of the study is to process the issue by relating to the environmental law and to present the necessity of the integrated regulation. The research leading to the study follows up the development and improvement of the regulation. Among the presented examples Szeged and its region appear the most frequently. The issue belongs to the questions considered to be publicly interesting. The interpretation of the values of the constructed environment, the awarding of the regulation and the practice of the *law-application* are issues considered to be questions under debates for both those acting in the public law, administrative law and for the architects as well.

The polemy that slowly calms down in the environmental law and relates mainly to the institutions and their functions has no revealing role in the law of the protection of the constructed environment. The study emphasises the references of the environmental law of the regulation and its factual state instead of debates. However, according to the current experiences it can be seen that reforms of the administrative organisation apparently concern the protection of the constructed environment. The administrative organisational system with its professional

features works more and more efficiently in the environment-protection, conservation and the protection of the cultural heritage. Compared with this the law-application of the protection of the constructed environment indicates diversification. Duality appears in the professional regulation and in the authorities of the local government.

The approaching of the environmental law is basically the coordinating of the professional and social interests. In the protection of the constructed environment more regulatory elements of the environmental law – such as the guaranteeing of publicity in processes, the connecting of the professional and social awarding – may help to find better solutions.